

BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

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

Forschungsbericht Nr. 6/12



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédérale 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.

- Autorinnen:** Eveline Huegli (Büro Vatter),
Maud Krafft (MaudKrafft Consulting)
- Büro Vatter AG
Politikforschung & -beratung
Gerberngasse 27
3011 Bern
Tel. +41 (0) 31 312 65 75 / Fax +41 (0) 31 312 92 65
E-mail: info@buerovatter.ch
Internet: www.buerovatter.ch
- Auskünfte:** Monique Aeschbacher
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft
Bereich Alter, Generationen und Gesellschaft
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern
Tel. +41 (0) 31 322 90 36
E-mail: monique.aeschbacher@bsv.admin.ch
- ISSN:** 1663-4659
- 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, Vertrieb Publikationen, CH - 3003 Bern
<http://www.bundespublikationen.admin.ch>
- Bestellnummer:** 318.010.6/12d

Schlussbericht

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

Büro Vatter, Politikforschung & -beratung
MaudKrafft Consulting

Eveline Huegli, Maud Krafft

Bern, 23. Mai 2012

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Die Hilfe von gemeinnützigen privaten Organisationen zugunsten betagter Personen hat in der Schweiz Tradition. Die betreffenden Organisationen werden auch seit langem staatlich unterstützt. Mit der 9. AHV-Revision wurde die Grundlage für Beiträge der AHV an private Organisationen zur Förderung der Altershilfe geschaffen; Artikel 101^{bis} AHVG trat am 1.1.1979 in Kraft. Seither werden jährlich Subventionen in beträchtlichem Umfang aus dem AHV-Fonds an Altersorganisationen geleistet.

Seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA werden die Beiträge nur noch an gesamtschweizerische Organisationen auf der Basis von Leistungsverträgen gewährt. Für Hilfe und Pflege von Betagten zu Hause sind nach Art. 112c Bundesverfassung die Kantone zuständig.

Zur Zeit erhalten die Altersorganisationen jährlich Subventionen von rund CHF 72 Mio. Davon leiten die nach Art. 101^{bis} AHVG subventionierten Dachorganisationen CHF 59 Mio. weiter an ihre kantonalen Sektionen zur Unterstützung von Angeboten vor Ort zu Gunsten betagter Menschen. Die kantonalen Sektionen erhalten zudem auch Subventionen von den Kantonen oder Gemeinden.

Eine Koordination zwischen Bund und Kantonen bezüglich Subventionen gibt es nicht. Zudem wusste der Bund nicht, inwiefern die nach Art. 101^{bis} AHVG subventionierten Leistungen der Sektionen auch einem tatsächlichen Bedarf der Kantone und deren Alterspolitiken entsprechen. Die vorliegende Untersuchung hatte daher zum Ziel, einen Überblick über die subventionierte Altershilfe in den Kantonen zu schaffen. Im Verlaufe der Untersuchung hat sich gezeigt, dass die Subventionierungspraxis in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich ist und verschiedene Stellen für den Altersbereich zuständig sind. Zusätzlich zu den Kantonen oder anstelle der Kantone gewähren die Gemeinden Beiträge an Altersorganisationen. Gemeinsame Muster lassen sich nicht erkennen.

Die Ergebnisse zeigen, dass die wenigsten Kantone über eine umfassende und koordinierte Alterspolitik verfügen. Damit wäre eine eigentliche Koordination der Ausrichtung von Subventionen zwischen Bund und Kantonen mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden. Der vorliegende Bericht schafft jedoch erstmals Transparenz in der subventionierten Altershilfe von Bund und Kantonen und erlaubt es, darauf aufbauend die aktuelle Praxis gemeinsam zu thematisieren. Angesichts der demografischen Alterung und ihren Folgen wird sich die Frage der Bedeutung und gemeinsamen Steuerung der Altershilfe in Zukunft in vermehrtem Masse stellen.

Ludwig Gärtner

Vizedirektor

Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

L'aide aux personnes âgées est traditionnellement fournie en Suisse par des organisations privées reconnues d'utilité publique et soutenues par l'Etat. La 9^e révision de l'AVS a posé la base légale des subventions aux organisations privées d'aide à la vieillesse ; l'art. 101^{bis} LAVS est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1979. Depuis lors, d'importantes subventions du Fonds AVS sont versées chaque année à des organisations d'aînés.

Depuis la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), les subventions ne sont plus versées qu'à des organisations actives au niveau national, sur la base de contrats de prestations. En vertu de l'art. 112c Cst., l'aide et les soins donnés à domicile aux personnes âgées est du ressort des cantons.

Les organisations faitières d'aide aux personnes âgées reçoivent actuellement, en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS, des subventions annuelles d'environ 72 millions de francs, mais en reversent une part importante – 59 millions de francs – à leurs sections cantonales pour soutenir des offres sur place en faveur des personnes âgées. Les sections cantonales touchent également des subventions du canton ou de la commune.

Il n'existe pas de coordination entre la Confédération et les cantons en matière de subventions. De plus, la Confédération ignorait dans quelle mesure les prestations des sections subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS correspondent à un besoin effectif des cantons et de leur politique de la vieillesse. L'objectif de la présente étude était donc d'obtenir une vue d'ensemble des subventions pour l'aide à la vieillesse dans les cantons. Au cours de l'étude, il est apparu que la pratique en matière de subventionnement diffère fortement d'un canton à l'autre et que le domaine de la vieillesse relève de différents services. Les communes, en plus ou à la place des cantons, allouent des contributions à des organisations d'aînés. Il n'existe pas de modèle unifié.

Les résultats montrent l'absence, dans la grande majorité des cantons, d'une politique globale et coordonnée de la vieillesse. Une véritable coordination du subventionnement entre la Confédération et les cantons entraînerait par conséquent une charge disproportionnée. Le présent rapport établit toutefois pour la première fois la transparence dans l'aide à la vieillesse subventionnée par la Confédération et les cantons, et permet de mener un débat commun sur la pratique actuelle. Etant donné le vieillissement démographique et ses conséquences, la question de l'importance et du pilotage commun de l'aide à la vieillesse se posera à l'avenir de façon accrue.

Ludwig Gärtner
Vice-directeur
Chef du Domaine Famille, générations et société

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

L'attività di assistenza delle istituzioni private d'utilità pubblica per le persone anziane vanta una lunga tradizione, così come gli aiuti statali alle stesse organizzazioni. Con l'articolo 101^{bis} LAVS, entrato in vigore il 1° gennaio 1979 nell'ambito della 9^a revisione dell'AVS, sono state create le basi per sostenere l'assistenza agli anziani mediante il versamento di contributi da parte dell'AVS alle organizzazioni private. Da allora il fondo AVS versa annualmente ingenti somme a tale scopo.

Con la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC) i contributi sono concessi unicamente alle organizzazioni attive a livello nazionale in base a contratti di prestazioni. Secondo l'articolo 112c Cost., l'aiuto e le cure a domicilio per le persone anziane sono, invece, di competenza dei Cantoni.

Attualmente le organizzazioni di assistenza agli anziani ricevono sovvenzioni annuali pari a circa 72 milioni di franchi. Per sostenere l'offerta assistenziale a livello locale, le associazioni mantello sussidiate secondo l'articolo 101^{bis} LAVS ne distribuiscono 59 milioni alle proprie sezioni cantonali. Queste ultime ricevono, inoltre, sovvenzioni anche dai Cantoni o dai Comuni.

Tra la Confederazione e i Cantoni non vi è alcun coordinamento in materia di sussidi. Finora, inoltre, la prima ignorava se le prestazioni sostenute secondo l'articolo 101^{bis} LAVS rispondessero a un'effettiva esigenza dei Cantoni e delle loro politiche della vecchiaia. Lo scopo del presente studio era pertanto quello di ottenere una visione di insieme delle forme d'assistenza agli anziani sussidiate nei Cantoni. Nel corso dei lavori è però emerso che la prassi di sovvenzionamento è molto diversa da un Cantone all'altro e che le competenze in materia di politica della vecchiaia sono ripartite tra vari uffici. In aggiunta o al posto dei Cantoni anche i Comuni versano dei contributi finanziari alle organizzazioni d'assistenza agli anziani. L'analisi non ha permesso di identificare degli schemi comuni.

I risultati mostrano che pochissimi Cantoni dispongono di una politica della vecchiaia completa e organica, per cui un vero e proprio coordinamento tra Confederazione e Cantoni per il versamento dei sussidi richiederebbe uno sforzo sproporzionato. Tuttavia, il presente rapporto presenta per la prima volta in modo trasparente il sistema dei sussidi federali e cantonali all'assistenza agli anziani, offrendo lo spunto per una discussione comune sulla prassi attuale. Considerati l'invecchiamento demografico e le sue conseguenze, ci si dovrà interrogare sempre più sull'importanza dell'assistenza alle persone anziane e sulla necessità di una sua gestione strategica comune.

Ludwig Gärtner

Vicedirettore

Responsabile dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

Foreword by the Federal Social Insurance Office

The provision of assistance for the elderly by private, non-profit organisations is an established tradition in Switzerland. State support for the organisations in question is also a long-standing practice. The 9th revision of the Federal Act on Old-age and Survivors' Insurance (OASIA) laid the foundation for the awarding of OASI funds to private organisations to finance assistance for the elderly; Article 101^{bis} OASIA came into force on 1 January 1979. Since that time, a considerable volume of subsidies has been awarded each year from OASI resources to organisations for the elderly.

Since the new system of financial equalisation and division of tasks (NFA) between Confederation and cantons came into being, these contributions have been granted – on the basis of service agreements – exclusively to organisations that operate on a national level. In accordance with Art.112c of the Federal Constitution, responsibility for the provision of assistance and care for the elderly in their own homes lies with the cantons.

The organisations for the elderly currently receive subsidies amounting to around CHF 72 million. Of this amount, the umbrella organisations subsidised under Art. 101^{bis} OASIA pass on CHF 59 million to their cantonal branches in order to support the services offered locally for the benefit of elderly people. In addition, the cantonal branches also receive subsidies from the cantons or municipalities.

There is no coordination of subsidies at federal and cantonal level. Moreover, the Confederation was unaware of the extent to which the local services subsidised under Art. 101^{bis} OASIA match the actual needs of the cantons and their old-age policies. The aim of the present study was therefore to gain an overview of subsidised assistance for the elderly at cantonal level. In addressing this question, it became clear that subsidy practices vary widely from canton to canton and that a variety of offices are responsible for issues related to old age. In addition to the cantons – or sometimes in place of the cantons – the municipalities also award contributions to organisations active in the field. No common pattern can be found.

The results show that only a few cantons have a comprehensive and coordinated old-age policy. Any attempt to coordinate the payment of subsidies at federal and cantonal level would therefore involve disproportionate time and effort. However, this report creates transparency for the first time with respect to assistance for the elderly subsidised at federal and at cantonal level, thus enabling a joint discussion to be launched on current practice. Given the implications of an ageing population, the importance and joint management of assistance for the elderly are questions that will be raised ever more frequently in the future.

Ludwig Gärtner
Vice-Director
Head of Family, Generations and Society

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
Zusammenfassung	VII
Résumé	XI
Riassunto	XV
Summary	XIX
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage	1
1.1.1 9. AHV Revision	1
1.1.2 Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)	2
1.1.3 Nach Art. 101 ^{bis} AHVG unterstützte Leistungen vor und nach Inkrafttreten der NFA	4
1.1.4 Jährliche Beiträge an Altershilfe-Organisationen nach Art. 101 ^{bis} AHVG	5
1.1.5 Beiträge an kantonale Sektionen der nach Art. 101 ^{bis} AHVG unterstützten Altershilfe-Organisationen	6
1.1.6 Durch kantonale Sektionen der Altershilfe-Organisationen erbrachte Leistungen nach Art. 101 ^{bis} AHVG	8
1.2 Ziel und Fragestellungen	9
1.3 Vorgehensweise	11
1.3.1 Vorarbeiten	11
1.3.2 Schriftliche Befragung aller Kantone	12
1.3.3 Vertiefende Interviews mit kantonalen Schlüsselpersonen	13
1.3.4 Validierung	14
1.4 Aufbau des Berichts	14
2 Kantonale Alterspolitiken und Altershilfe	17
2.1 Altersstruktur der Kantone im Vergleich	17
2.2 Kantonale Alterspolitiken	18
2.2.1 Grundlagen	18
2.2.2 Zielgruppen	19

2.3	Altershilfe in den Kantone	21
2.3.1	Zuständigkeiten	21
2.3.2	Institutionen	23
2.3.3	Kenntnis der Subventionspraxis nach Art. 101 ^{bis} AHVG	24
2.4	Zwischenfazit	25
3	Finanzielle Unterstützung von Altershilfe-Organisationen	27
3.1	Beiträge der Kantone an Altershilfe-Organisationen	27
3.1.1	Beiträge an die Pro Senectute Organisationen, Rotkreuz-Kantonalverbände, kantonale Sektionen der Alzheimervereinigung	27
3.1.2	Vergleich der wiederkehrenden Beiträge an die Pro Senectute Organisationen, Rotkreuz-Kantonalverbände, kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung	30
3.2	Finanziell unterstützte Leistungen von Altershilfe-Organisationen durch die Kantone	34
3.2.1	Kantonaler Bedarf an Leistungen in der Altershilfe	34
3.2.2	Leistungen der Pro Senectute Organisationen	37
3.2.3	Leistungen der Rotkreuz-Kantonalverbände	39
3.2.4	Leistungen der kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung	40
3.2.5	Ähnliche oder gleiche Leistungen anderer Akteure	41
3.2.6	Qualität, Effizienz und Wirksamkeit der Leistungen	44
3.3	Zusammenarbeit in der kantonalen Altershilfe	46
3.3.1	Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Altershilfe-Organisationen	46
3.3.2	Zusammenarbeit zwischen den Altershilfe-Organisationen	46
3.4	Zwischenfazit	47
4	Koordination der Subventionspraxis der Kantone mit der Subventionspraxis nach Art. 101 ^{bis} AHVG	49
4.1	Berücksichtigung der finanziellen Beiträge nach Art. 101 ^{bis} AHVG	49
4.2	Koordinationsbedarf aus Sicht der Kantone	52
5	Zusammenfassende Beantwortung der Untersuchungsfragen	55
5.1	Nach Art. 101 ^{bis} AHVG unterstützte Leistungen und kantonaler Bedarf	55
5.2	Kofinanzierungen von Leistungen der Altershilfe	56
6	Schlussfolgerungen	59
	Literaturverzeichnis	61
	Anhang 1	63
	Anhang 2	64
	Anhang 3	67

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Beiträge nach Art. 101 ^{bis} AHVG an die PSO via Pro Senectute Schweiz	7
Abbildung 1-2: Beiträge nach Art. 101 ^{bis} AHVG an die Rotkreuz-Kantonalverbände via SRK	7
Abbildung 1-3: Beiträge nach Art. 101 ^{bis} AHVG an die kantonalen Sektionen via Schweizerische Alzheimervereinigung	8
Abbildung 2-1: Ständige Wohnbevölkerung über 65 Jahren nach Kanton (am 31.12.2010)	17
Abbildung 2-2: Kantonale Altersquotienten im Vergleich (Stand am 31.12.2010)	18
Abbildung 3-1: Beiträge der Kantone an die kantonalen Pro Senectute Organisationen	30
Abbildung 3-2: Beiträge der Kantone an die Rotkreuz-Kantonalverbände	31
Abbildung 3-3: Beiträge der Kantone an die kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung	32
Abbildung 3-4: Beiträge der Kantone an die Pro Senectute Organisationen pro Person über 65 Jahren	32
Abbildung 3-5: Beiträge der Kantone an die Rotkreuz-Kantonalverbände pro Person über 65 Jahren	33
Abbildung 3-6: Beiträge der Kantone an die kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung pro Person über 65 Jahren	34

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1-1:	Nach Art. 101 ^{bis} AHVG unterstützte Leistungen vor und nach NFA	4
Tabelle 1-2:	Jährliche Beiträge an Altershilfe-Organisationen nach Art. 101 ^{bis} AHVG	6
Tabelle 1-3:	Jährliche Beiträge an die kantonalen Sektionen der Altershilfe-Organisationen nach Art. 101 ^{bis} AHVG	6
Tabelle 1-4:	Durch kantonale Sektionen erbrachte Leistungen nach Art. 101 ^{bis} AHVG	8
Tabelle 1-5:	Vorarbeiten	11
Tabelle 1-6:	Schriftliche Befragung aller Kantone	12
Tabelle 1-7:	Vertiefende Interviews mit kantonalen Schlüsselpersonen	13
Tabelle 1-8:	Validierung	14
Tabelle 2-1:	Ausrichtung der kantonalen Alterspolitik auf spezifische Zielgruppen	20
Tabelle 2-2:	Vulnerable Personen als Zielgruppen und kantonaler Bedarf	21
Tabelle 2-3:	Zuständigkeiten für die Altershilfe in den Kantonen	22
Tabelle 2-4:	Kenntnis der Subventionspraxis des Bundes	24
Tabelle 3-1:	Wiederkehrende Beiträge an PSO, Rotkreuz-Kantonalverbände, kantonale Sektionen der Alzheimervereinigung	28
Tabelle 3-2:	Pauschalbeiträge und finanzielle Unterstützung bestimmter Leistungen von PSO, Rotkreuz-Kantonalverbänden, kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung	29
Tabelle 3-3:	Kantonale Beiträge für nach Art. 101 ^{bis} AHVG unterstützte Leistungen der Pro Senectute Organisationen	37
Tabelle 3-4:	Kantonale Beiträge für seit Inkrafttreten der NFA nicht mehr nach Art. 101 ^{bis} AHVG unterstützte Leistungen der Pro Senectute Organisationen	38
Tabelle 3-5:	Kantonale Beiträge für andere Leistungen der Pro Senectute Organisationen	38
Tabelle 3-6:	Kantonale Beiträge für nach Art. 101 ^{bis} AHVG unterstützte Leistungen der Rotkreuz-Kantonalverbände	39
Tabelle 3-7:	Kantonale Beiträge für seit Inkrafttreten der NFA nicht mehr nach Art. 101 ^{bis} AHVG unterstützte Leistungen der Rotkreuz-Kantonalverbände	40
Tabelle 3-8:	Kantonale Beiträge für andere Leistungen der Rotkreuz-Kantonalverbände	40
Tabelle 3-9:	Kantonale Beiträge für nach Art. 101 ^{bis} AHVG unterstützte Leistungen der kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung	40
Tabelle 3-10:	Kantonale Beiträge für seit Inkrafttreten der NFA nicht mehr nach Art. 101 ^{bis} AHVG unterstützte Leistungen der kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung	41
Tabelle 3-11:	Kantonale Beiträge für andere Leistungen der kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung	41
Tabelle 3-12:	Kantonale Beiträge an andere Leistungsanbieter für ähnliche oder gleiche Leistungen der Pro Senectute Organisation	42
Tabelle 3-13:	Kantonale Beiträge an andere Leistungsanbieter für ähnliche oder gleiche Leistungen der Rotkreuz-Kantonalverbände	44
Tabelle 3-14:	Kantonale Beiträge an andere Leistungsanbieter für ähnliche oder gleiche Leistungen der kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung	44
Tabelle 3-15:	Überprüfung der Qualität, Effizienz und Wirksamkeit der subventionierten Leistungen	45
Tabelle 4-1:	Berücksichtigung der finanziellen Beiträge des Bundes bei der Ausrichtung von kantonalen Beiträgen	50

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVV	Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALZ	Kantonale Sektionen der Alzheimervereinigung
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
EMS	Etablissements médico-sociaux/Sozialmedizinische Einrichtungen
IV	Invalidenversicherung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
PSO	Kantonale Pro Senectute Organisation
RK	Rotkreuz-Kantonalverbände
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz

Zusammenfassung

Im vorliegenden Bericht wird 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 Bericht liefert kein vollständiges Abbild der Altershilfe in den Kantonen (und allenfalls Gemeinden), sondern fokussiert auf die von den kantonalen Sektionen von Pro Senectute, des Schweizerischen Roten Kreuzes und der Alzheimervereinigung in den Kantonen erbrachten Leistungen, die nach Art. 101^{bis} AHVG via Dachorganisationen mit Mitteln aus dem AHV-Ausgleichsfonds (AHV-Fonds) finanziell unterstützt werden.

1. Fragestellungen und Vorgehen

Der Untersuchung liegen zwei Hauptfragestellungen zugrunde: Erstens soll untersucht werden, ob die mit AHV-Beiträgen unterstützten Leistungen einem Bedarf der kantonalen Alterspolitiken entsprechen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) schliesst als zuständiges Bundesamt mit gesamtschweizerischen Altershilfe-Organisationen Leistungsverträge auf vier Jahre ab. Von einzelnen Dachorganisationen (Pro Senectute Schweiz, Schweizerisches Rotes Kreuz, Schweizerische Alzheimervereinigung) 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. Zweitens soll der Frage nachgegangen werden, ob nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützte Leistungen auch von Kantonen oder Gemeinden mitfinanziert werden und somit Kofinanzierungen bestehen. Werden Leistungen auch von Kantonen oder Gemeinden finanziell unterstützt, muss der Bund gemäss Art. 224 AHVV diese Beiträge bei der Ausrichtung von Mitteln aus dem AHV-Fonds berücksichtigen.

In einem ersten Schritt wurde zur Beantwortung der Untersuchungsfragen ein Dokumentenstudium sowie Sondierungsgespräche bei den auf Ebene der Kantone für Altershilfe oder allgemein Altersfragen zuständigen Stelle durchgeführt. Anschliessend folgte auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse eine schriftliche Befragung bei den für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen. Um einzelne Aspekte zu vertiefen, erfolgten daraufhin qualitative Interviews mit den für Altershilfe/Altersfragen zuständigen Stellen aus elf Kantonen (Appenzell-Innerrhoden, Bern, Graubünden, Luzern, Neuenburg, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Tessin, Waadt, Zürich). Für die Auswahl der Kantone spielten verschiedene Kriterien eine Rolle: Einerseits wurden kantonale Stellen gewählt, die in der schriftlichen Befragung angegeben haben, besonders viele Organisationen und Leistungen, die auch nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützt werden, zu finanzieren. Andererseits wurden aber auch kantonale Stellen ausgewählt, in denen die Gemeinden hauptsächlich für die Altershilfe zuständig sind und der Kanton daher keine oder nur punktuell Leistungen finanziell unterstützt. Weitere Kriterien, z.B. Vertretung der (Sprach-)Regionen und Grösse des Kantons, spielten zudem eine Rolle bei der Auswahl der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner. Abschliessend erfolgten die Validierung und die Diskussion der Ergebnisse mit den für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen im Rahmen eines Runden Tisches.

2. Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick

Der Altershilfe vor Ort in den Kantonen kommt eine bedeutsame Rolle zu: Viele Kantone haben in ihren alterspolitischen Grundlagen festgehalten, dass mittels geeigneter Massnahmen angestrebt werden soll, dass ältere Menschen möglichst lang in möglichst guter Gesundheit zu Hause bleiben können und der Heimeintritt hinausgezögert wird. Diese Stossrichtung entspricht der Strategie des Bundesrates von 2007 für eine schweizerische Alterspolitik und dem Zweck von Art. 101^{bis} AHVG.

Die Zuständigkeit für die Altershilfe ist in einem Grossteil der Kantone zwischen Kanton sowie den Gemeinden geteilt, lediglich in vier Kantonen ist nur der Kanton und in sechs Kantonen sind nur die Gemeinden zuständig für die Organisation und Finanzierung der Altershilfe. Die daraus entstehende Komplexität ist im Hinblick auf eine Koordination zwischen Bund und Kantonen von Bedeutung, indem insbesondere in Kantonen, in denen ausschliesslich die Gemeinden für die Altershilfe zuständig sind, nur punktuell bei der für Altersfragen zuständigen kantonalen Stelle Informationen über die Subventionspraxis der Gemeinden vorhanden sind.

Das heutige in den Kantonen bestehende Leistungsangebot setzt sich zu einem grossen Teil 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 die Kantone, indem eine umfassende Überprüfung des Leistungsangebots und des Bedarfs an einzelnen Leistungen stattfindet, ist lediglich in einzelnen Kantonen (z.B. Neuenburg, Bern) aktuell ein Thema. Einzelne Kantone (Appenzell-Innerrhoden, Waadt, Tessin) verfügen zudem über gesetzliche Bestimmungen zu den zu fördernden Leistungen.

Die nach Art. 101^{bis} AHVG mit Mitteln aus dem AHV-Fonds unterstützten Leistungen der kantonalen Sektionen von Pro Senectute, des Schweizerischen Roten Kreuzes und der Schweizerischen Alzheimervereinigung entsprechen gemäss Einschätzung der kantonalen für Altershilfe/Altersfragen zuständigen Stellen einem Bedarf des Kantons. Alle diese Leistungen werden von jeweils einer unterschiedlichen Anzahl der Kantone ebenfalls finanziell unterstützt, d.h. es besteht bei allen Leistungen eine Kofinanzierung durch AHV-Mittel und jeweils mindestens einem Kanton.

Am häufigsten wird von den Kantonen und allenfalls den Gemeinden die jeweilige Pro Senectute Organisation finanziell unterstützt. Im Vergleich zu den Beiträgen an die Rotkreuz-Kantonalverbände und die kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung sind die Beiträge an die Pro Senectute Organisationen im Mittel höher.

Die finanzielle Unterstützung durch die Kantone erfolgt in der Regel subsidiär, indem Beiträge an nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützte Leistungen ausgerichtet werden, wenn die Finanzierung aus AHV-Mitteln nicht ausreicht. Dabei werden in der Regel die AHV-Beiträge berücksichtigt und der kantonale Beitrag entsprechend angepasst. Wird der finanzielle Beitrag aus dem AHV-Fonds nicht berücksichtigt, liegt dies gemäss den vorliegenden Informationen unter anderem daran, dass die für die Ausrichtung zuständige kantonale oder kommunale Stelle keine Kenntnis davon hat, dass eine bestimmte Leistung auch nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützt wird.

Die Heterogenität zwischen den Kantonen bezüglich der Zuständigkeiten für Altershilfe dürfte der Hauptgrund sein für die unterschiedliche Wahrnehmung des Koordinationsbedarfs mit dem Bund: Vermehrte Transparenz und Information über die mit AHV-Mitteln unterstützten Leistungen, die in den Kantonen erbracht werden, werden gemäss den vertiefenden Interviews grundsätzlich begrüsst. Einer eigentlichen Koordination mit dem Bund, z.B. via regelmässige Koordinationstreffen, steht eine Mehrheit der Gesprächspartnerinnen und -partner jedoch eher ablehnend gegenüber.

Die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen nach Art. 101^{bis} AHVG an gesamtschweizerisch tätige Organisationen ist gemäss den Informationen aus den vertiefenden Gesprächen unbestritten. Die finanzielle Unterstützung von lokal erbrachten Leistungen mit Mitteln aus dem AHV-Fonds wird zudem mehrheitlich begrüsst, auch wenn das fortgeführte Engagement des Bundes in der kantonalen Altershilfe aus Sicht verschiedener Gesprächspartnerinnen und -partner eine Inkohärenz der NFA darstellt.

3. Schlussfolgerungen

Die Übernahme einer subsidiären Rolle des Bundes bei der Finanzierung von Leistungen in der Altershilfe sowie einer Koordinationsfunktion, die sich aus Art. 224 AHVV ergibt, scheint mit verhältnismässigem Aufwand nicht umsetzbar zu sein. Subsidiarität besteht gegenwärtig – wenn überhaupt – bei der Subventionspraxis der Kantone und möglicherweise der Gemeinden. Weiter dürfte es für den Bund auch in Zukunft schwierig sein festzustellen, ob die durch Beiträge aus dem AHV-Fonds unterstützten Leistungen einem Bedarf der Kantone entsprechen.

Auf Ebene der Kantone ist häufig eine Vielzahl an Akteuren für die Altershilfe oder einzelne Elemente davon zuständig. Gleichzeitig kann aufgrund der vorliegenden Informationen nicht in allen Kantonen davon ausgegangen werden, dass eine Koordination oder ein regelmässiger Informationsaustausch zwischen den beteiligten Stellen stattfindet. Bei den für Altersfragen/Altershilfe zuständigen Stellen liegen daher häufig keine vollständigen Informationen zur Subventionspraxis des Kantons und der Gemeinden vor. Vor diesem Hintergrund besteht lediglich aus Sicht einer Minderheit der Gesprächspartnerinnen und -partner ein gewisser Koordinationsbedarf zwischen Kanton und Bund. Diese Ausgangslage erschwert eine subsidiäre Rolle des Bundes bei der Ausrichtung von Beiträgen an Altershilfe-Leistungen und eine allfällige Koordination zwischen Bund und Kantonen beträchtlich.

Résumé

Le présent rapport analyse la coordination entre les prestations subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS et les prestations d'aide à la vieillesse soutenues financièrement par les cantons ou les communes. Il ne brosse pas le tableau complet de l'aide à la vieillesse dans les cantons (et le cas échéant, dans les communes), mais il se concentre avant tout sur les prestations fournies dans les cantons par les sections cantonales de Pro Senectute, de la Croix-Rouge suisse et de l'Association Alzheimer, bénéficiant du Fonds de compensation AVS (Fonds AVS) par l'intermédiaire de ces trois organisations faitières.

1. Questions de recherche et de méthode

L'étude avait à répondre à deux questions principales. Premièrement, il s'agissait d'étudier si les prestations subventionnées par le Fonds AVS correspondent à un besoin des politiques cantonales de la vieillesse. Il faut savoir que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), office compétent, conclut des contrats de prestations d'une durée de quatre ans avec les organisations d'aide à la vieillesse actives à l'échelle nationale, et que certaines d'entre elles (Pro Senectute Suisse, Croix-Rouge suisse, Association Alzheimer Suisse) concluent à leur tour des contrats avec leurs sections cantonales, auxquelles elles transfèrent une partie des subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS pour financer des prestations fournies à l'échelon local. Deuxièmement, il fallait examiner si les prestations subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS sont aussi financées par les cantons ou les communes, ce qui donne lieu à des cofinancements. Quand c'est le cas, la Confédération doit, selon l'art. 224 RAVS, tenir compte des sommes versées par ces collectivités lorsqu'elle alloue des subventions du Fonds AVS.

Pour répondre à ces questions, les chercheurs ont d'abord réalisé une étude documentaire et mené des entretiens exploratoires auprès des services cantonaux responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse en général. Sur la base des informations recueillies, ils ont effectué ensuite une enquête écrite auprès de ces mêmes services. Puis, pour approfondir certains points, ils ont réalisé des entretiens qualitatifs avec les services cantonaux de onze cantons (Appenzell Rhodes-Intérieures, Berne, Grisons, Lucerne, Neuchâtel, Saint-Gall, Schaffhouse, Soleure, Tessin, Vaud et Zurich). Plusieurs critères ont présidé au choix des interlocuteurs. Certains cantons ont été retenus parce qu'ils avaient indiqué dans l'enquête écrite qu'ils soutenaient financièrement un nombre particulièrement élevé d'organisations et de prestations bénéficiant aussi de subventions en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS. D'autres, parce que les communes y jouent un rôle prépondérant dans l'aide à la vieillesse et que, par conséquent, le canton ne subventionne pas de prestations, ou seulement ponctuellement. D'autres critères comme la région linguistique ou la taille du canton ont aussi joué un rôle dans le choix des interlocuteurs. Finalement, une table ronde a été organisée avec les services cantonaux retenus pour valider et discuter les résultats obtenus.

2. Aperçu des principaux résultats

L'aide à la vieillesse au niveau local joue un rôle important dans les cantons. C'est que la politique de la vieillesse de beaucoup d'entre eux a pour but de prendre des mesures permettant aux personnes âgées de vivre en bonne santé et de rester le plus longtemps possible chez elles, de manière à retarder le moment de leur entrée dans un home. Cet axe politique concorde avec la stratégie

du Conseil fédéral en matière de politique de la vieillesse, rendue publique en 2007, et avec le but de l'art. 101^{bis} LAVS.

La responsabilité de l'organisation et du financement de l'aide à la vieillesse est du ressort du canton et des communes dans une grande partie des cantons. Dans quatre cantons, elle incombe au seul canton, et dans six cantons aux seules communes. La coordination entre la Confédération et les cantons se pose avec d'autant plus d'acuité au vu de la diversité des modèles. C'est le cas en particulier pour les cantons dans lesquels les communes sont seules responsables des questions de la vieillesse. Dans ce cas, les services cantonaux compétents n'ont qu'incidemment des informations sur la pratique des communes en matière de subventionnement.

La majeure partie des prestations disponibles actuellement dans les cantons a été mise en place à l'initiative des organisations d'aide à la vieillesse, les prestations ayant été adaptées progressivement aux besoins des personnes âgées. Seuls quelques cantons (comme Neuchâtel et Berne) s'interrogent sur l'opportunité d'un pilotage de l'offre passant par un contrôle des prestations proposées et une évaluation du besoin. Certains cantons (Appenzell Rhodes-Intérieures, Vaud, Tessin) ont aussi introduit dans leur législation des dispositions sur les prestations à soutenir.

Selon les services cantonaux compétents, les prestations bénéficiant de subventions du Fonds AVS en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS et fournies par les sections cantonales de Pro Senectute, de la Croix-Rouge suisse et de l'Association Alzheimer Suisse répondent à un besoin du canton. Toutes ces prestations sont aussi soutenues financièrement par un nombre variable de cantons. Autrement dit, toutes les prestations sont cofinancées par l'AVS et par au moins un canton.

L'organisation cantonale de Pro Senectute est celle qui bénéficie le plus souvent d'un soutien financier du canton ou des communes. Les sommes qui lui sont attribuées sont aussi plus élevées en moyenne que celles qui vont aux associations cantonales de la Croix-Rouge ou aux sections cantonales de l'Association Alzheimer.

En règle générale, les cantons octroient leur aide financière à titre subsidiaire. Un soutien est en effet accordé pour des prestations selon l'art. 101^{bis} LAVS lorsque les subventions du Fonds AVS ne suffisent pas. En principe, celles-ci sont donc prises en compte lors du calcul des montants cantonaux, qui sont adaptés en conséquence. Lorsqu'elles ne sont pas prises en compte, c'est souvent parce que le service cantonal ou communal responsable de l'octroi de la contribution ne sait pas qu'une prestation spécifique bénéficie d'une subvention selon l'art. 101^{bis} LAVS.

Si tous les services n'ont pas le même avis sur la nécessité d'une coordination avec la Confédération, c'est sans doute en raison de l'attribution très diverse des compétences dans le domaine de l'aide à la vieillesse que l'on rencontre d'un canton à l'autre. En principe, les interlocuteurs des entretiens approfondis sont favorables à une transparence accrue et à une meilleure information sur les prestations fournies dans leur canton qui sont subventionnées en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS. Mais la majorité d'entre eux est plutôt réticente à l'idée d'une coordination à part entière avec la Confédération, par exemple par le biais de rencontres de coordination régulières.

L'octroi de subventions du Fonds AVS aux organisations d'aide à la vieillesse actives sur le plan national n'est en principe pas contesté et, à de rares exceptions près, les subventions versées aux sections cantonales de ces organisations pour assurer la fourniture des prestations au niveau local sont appréciées, même si certains interlocuteurs estiment que la poursuite de l'engagement fédéral en faveur de l'aide à la vieillesse cantonale n'est pas conforme à l'esprit de la RPT.

3. Conclusions

L'idée fondée sur l'art. 224 RAVS que la Confédération assume à l'avenir un rôle subsidiaire dans le financement des prestations d'aide à la vieillesse ainsi qu'une fonction de coordination ne semble réalisable qu'au prix d'efforts disproportionnés. Quand et s'il y a subsidiarité aujourd'hui, elle se traduit dans la manière dont les cantons et, parfois, des communes déterminent leurs subventions. La Confédération pourrait aussi à l'avenir avoir de la peine à vérifier que les prestations bénéficiant de subventions du Fonds AVS répondent au besoin des cantons.

Dans les cantons, un grand nombre d'acteurs ont des responsabilités dans le domaine de l'aide à la vieillesse ou dans certains secteurs de celle-ci. En même temps, sur la base des informations disponibles, on ne saurait dire qu'il y a dans tous les cantons une coordination ou des échanges réguliers d'informations entre les services concernés. C'est pourquoi, dans bien des cas, les services responsables de l'aide à la vieillesse ou des questions de la vieillesse manquent d'informations complètes sur la pratique du canton ou des communes en matière de subventionnement. Et dans ce contexte, seule une minorité des personnes interrogées estime qu'il existe un certain besoin de coordination entre la Confédération et les cantons. Cette situation rend d'autant plus difficile pour la Confédération la tâche d'assumer un rôle subsidiaire dans le subventionnement des prestations d'aide à la vieillesse et de prévoir une coordination avec les cantons dans ce domaine.

Riassunto

Il presente rapporto prende in esame il coordinamento tra le prestazioni a favore delle persone anziane sussidiate secondo l'articolo 101^{bis} LAVS e quelle finanziate dai Cantoni e dai Comuni. Il documento non dà un quadro completo dell'assistenza alle persone anziane nei Cantoni (e nei Comuni), ma si concentra sulle prestazioni fornite a livello cantonale dalle sezioni locali della Pro Senectute, della Croce Rossa Svizzera e dell'Associazione Alzheimer Svizzera, sostenute finanziariamente con i mezzi del Fondo AVS secondo l'articolo 101^{bis} LAVS tramite le rispettive organizzazioni mantello.

1. Questioni e procedura

Lo studio è incentrato su due questioni principali. Innanzitutto esamina se le prestazioni sostenute con i contributi dell'AVS rispondono a un'esigenza delle politiche della vecchiaia cantonali: l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) conclude accordi di prestazioni quadriennali con organizzazioni per l'assistenza agli anziani attive a livello nazionale; attraverso subcontratti di prestazioni, le singole associazioni mantello (Pro Senectute, Croce Rossa Svizzera, Associazione Alzheimer Svizzera ecc.) distribuiscono una parte dei sussidi di cui all'articolo 101^{bis} LAVS alle sezioni cantonali per sostenere la fornitura di prestazioni sul posto. Lo studio indaga, inoltre, se le prestazioni così sostenute siano cofinanziate anche dai Cantoni o dai Comuni: in tal caso, giusta l'articolo 224 OAVS, la Confederazione deve prendere in considerazione queste prestazioni finanziarie nell'assegnare i mezzi del Fondo AVS.

Per rispondere a queste domande, in una prima fase sono stati condotti uno studio della documentazione esistente e un sondaggio tra gli uffici cantonali competenti per l'assistenza agli anziani e in generale per le questioni sulla vecchiaia. Sulla base dei risultati ottenuti sono seguite un'inchiesta scritta tra gli stessi uffici e, per l'approfondimento di alcuni aspetti, delle interviste qualitative con 11 di loro (Appenzello Interno, Berna, Grigioni, Lucerna, Neuchâtel, San Gallo, Sciaffusa, Soletta, Ticino, Vaud, Zurigo). Nella scelta dei Cantoni si è tenuto conto di diversi criteri: anzitutto si è optato per gli uffici cantonali che, secondo il sondaggio, finanziano molte organizzazioni e prestazioni sussidiate anche secondo l'articolo 101^{bis} LAVS; sono stati scelti inoltre gli uffici dei Cantoni in cui l'assistenza alle persone anziane è principalmente di competenza dei Comuni e che quindi non sostengono finanziariamente alcuna prestazione o lo fanno solo in modo mirato; la scelta degli interlocutori è stata, inoltre, determinata da altri criteri, ad esempio la rappresentanza (linguistico-)regionale e la dimensione dei Cantoni. Infine, si è proceduto alla validazione e alla discussione dei risultati in una tavola rotonda con gli uffici cantonali responsabili per l'assistenza agli anziani e per le questioni sulla vecchiaia.

2. Risultati principali

L'assistenza locale agli anziani svolge un ruolo importante: molti Cantoni hanno fissato nelle basi della propria politica della vecchiaia l'obiettivo di permettere alle persone anziane di continuare a vivere nella propria abitazione il più a lungo possibile e in buona salute grazie a provvedimenti adeguati, ritardando quindi il ricovero in un istituto. Questo fine è in linea con la strategia 2007 del Consiglio federale in materia di politica della vecchiaia e con lo scopo dell'articolo 101^{bis} LAVS.

Nella maggior parte dei Cantoni, le competenze in materia di assistenza agli anziani sono ripartite tra Cantone e Comuni: soltanto in quattro casi il Cantone e in sei i Comuni sono i soli responsabili

dell'organizzazione e del finanziamento di questa assistenza. La complessità del sistema è rilevante nel coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni, poiché, soprattutto per i Cantoni in cui i Comuni sono gli unici responsabili dell'assistenza agli anziani, gli uffici cantonali per le questioni della vecchiaia dispongono solo di informazioni frammentarie sulla prassi di sovvenzionamento dei Comuni.

L'offerta di prestazioni attualmente esistente nei Cantoni si compone per la maggior parte di servizi nati su iniziativa di organizzazioni per l'assistenza agli anziani e adeguati man mano ai bisogni delle persone anziane. Attualmente solo in alcuni Cantoni si sta discutendo la possibilità di gestire a livello cantonale l'offerta di prestazioni attraverso un'ampia verifica dell'offerta esistente e del bisogno di singole prestazioni. In certi Cantoni (Appenzello Interno, Vaud, Ticino) vi sono, inoltre, disposizioni legali sulle prestazioni da promuovere.

Secondo la valutazione degli uffici cantonali per l'assistenza agli anziani e le questioni della vecchiaia, le prestazioni delle sezioni cantonali di Pro Senectute, della Croce Rossa Svizzera e dell'Associazione Alzheimer Svizzera, sostenute con i mezzi del Fondo AVS secondo l'articolo 101^{bis} LAVS, rispondono a un bisogno del Cantone. Tutte queste prestazioni sono sostenute finanziariamente anche da un certo numero di Cantoni. Ciò significa che per ognuna di queste prestazioni sussiste un cofinanziamento da parte dell'AVS e almeno dal Cantone.

Nella maggior parte dei casi, il supporto finanziario dei Cantoni e dei Comuni è destinato alle organizzazioni locali della Pro Senectute e i contributi che queste ultime percepiscono sono mediamente più elevati di quelli accordati alle sezioni cantonali della Croce Rossa Svizzera e dell'Associazione Alzheimer Svizzera.

Di regola l'aiuto finanziario cantonale è di natura sussidiaria: i contributi sono versati per prestazioni sussidiate secondo l'articolo 101^{bis} LAVS solo quando il sostegno dell'AVS non basta. I sussidi cantonali tengono generalmente conto del contributo dell'AVS e sono adeguati di conseguenza. Stando alle informazioni disponibili, se questo non avviene, spesso è perché l'ufficio cantonale o comunale competente non è a conoscenza dell'aiuto finanziario concesso per una certa prestazione secondo l'articolo 101^{bis} LAVS.

Le differenze rilevate a livello cantonale in fatto di competenza per l'assistenza agli anziani potrebbero spiegare perché il bisogno di un coordinamento con la Confederazione sia avvertito in modo diverso da un Cantone all'altro: dalle interviste di approfondimento è emerso che, nonostante il sostanziale consenso per un aumento della trasparenza e dell'informazione sulle prestazioni sussidiate con risorse dell'AVS, la maggior parte degli intervistati è però contraria a un coordinamento effettivo (ad es. attraverso incontri periodici).

Sempre secondo quanto emerso dalle interviste, la concessione di sussidi secondo l'articolo 101^{bis} LAVS ad organizzazioni attive a livello nazionale non è invece messa in discussione. Inoltre, il sostegno finanziario del Fondo AVS a prestazioni fornite a livello locale gode di un ampio favore, nonostante diversi intervistati lo considerino un'incoerenza della NPC.

3. Conclusioni

L'assunzione da parte della Confederazione di un ruolo sussidiario e di una funzione di coordinamento nel finanziamento delle prestazioni di assistenza agli anziani, giusta l'articolo 224 OAVS, non sembra realizzabile se non con un impiego sproporzionato di risorse. Attualmente la sussidiarietà si manifesta, semmai, nella prassi di sovvenzionamento dei Cantoni e dei Comuni. Inoltre, per la Con-

federazione sarà difficile anche in futuro verificare se le prestazioni sostenute dal Fondo AVS rispondono veramente a un'esigenza dei Cantoni.

A livello cantonale vi è una moltitudine di attori competenti per l'assistenza agli anziani o per singoli aspetti di quest'ultima. Contemporaneamente, dalle informazioni disponibili risulta che non in tutti i Cantoni esiste un coordinamento o uno scambio d'informazioni regolare tra gli organi coinvolti e che quindi gli uffici competenti spesso non dispongono di informazioni complete riguardo alla prassi di sovvenzionamento del Cantone e dei Comuni. Di conseguenza, solo una minoranza degli intervistati è dell'opinione che sia necessario un coordinamento tra Confederazione e Cantoni. In un tale contesto, l'assunzione di un ruolo sussidiario da parte della Confederazione e l'instaurazione di un coordinamento tra quest'ultima e i Cantoni nell'ambito del sostegno finanziario alle prestazioni di assistenza agli anziani appaiono molto difficili.

Summary

This report examines the coordination between services for the benefit of the elderly subsidised in accordance with Art. 101^{bis} of the Federal Act on Old-Age and Survivors' Insurance (OASIA) and services for the assistance of the elderly subsidised by the cantons and municipalities. The report does not present a comprehensive picture of assistance for the elderly in the cantons (or municipalities, as the case may be), focusing instead on those services provided by the cantonal branches of Pro Senectute, the Swiss Red Cross and the Alzheimer Association which receive financial support from OASI funds under Art. 101^{bis} OASIA via umbrella organisations.

1. Issues and methodology

The study tackles two key issues: first, it examines whether the services supported by means of OASI contributions actually meet the needs of cantonal old-age policies. As the competent federal office in this area, the Federal Social Insurance Office (FSIO) concludes four-year service agreements with national organisations involved in providing assistance for the elderly. The individual umbrella organisations (Pro Senectute Switzerland, Swiss Red Cross, Swiss Alzheimer Association) then pass on part of the financial contributions received under Art. 101^{bis} OASIA to their cantonal branches by means of subcontracting agreements in order to support the provision of services at local level. Secondly, the report investigates whether the services supported under Art. 101^{bis} OASIA are also subsidised by the cantons and municipalities, thus giving rise to a co-funding scenario. In cases where services do receive financial support at cantonal or municipal level, Art. 224 of the Ordinance on the Old-Age and Survivors Insurance (OASIO) requires that the Confederation take such contributions into account when awarding subsidies from OASI resources.

The first step taken to address these questions was to examine the relevant documentation and hold exploratory interviews with the offices responsible at cantonal level for assistance for the elderly or for old-age issues in general. Based on the findings, a written survey was then conducted among these cantonal offices. In order to explore certain aspects in greater depth, qualitative interviews were subsequently held with the responsible offices from 11 cantons (Appenzell Innerrhoden, Berne, Graubünden, Lucerne, Neuchâtel, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Ticino, Vaud, Zurich). To select these cantons, a number of different criteria were applied: on the one hand, priority was given to those cantonal offices which indicated in the written survey that they fund a particularly large number of organisations and services that are also subsidised under Art. 101^{bis} OASIA. On the other, offices were also chosen from cantons in which the municipalities bear the primary responsibility for assistance for the elderly – owing to which the canton itself does not provide any financial support to such services, or does so only on an ad hoc basis. Further criteria, e.g. representation of the (language) regions and size of the canton, also played a role when it came to selecting the persons for interview. At the very end, a round table was held at which the results were validated and discussed with the selected cantonal offices responsible for assistance for the elderly/old-age issues.

2. The key findings in brief

Great importance is given to local assistance for the elderly at cantonal level: many cantons have made it a cornerstone of their old-age policy that suitable measures should be devoted to enabling elderly people to remain in their own homes for as long as possible and in as good health as possible, and that entry into a care or retirement home should be delayed. This complies with the 2007 strategy of the Federal Council regarding Swiss old-age policy and to the object of 101^{bis} OASIA.

In the majority of cantons, responsibility for assistance for the elderly is split between the canton and the municipalities; there are only four cantons in which the canton alone bears responsibility, and six cantons in which the municipalities bear exclusive responsibility for organising and funding assistance for the elderly. The ensuing complexity has a bearing on the coordination between the Confederation and the cantons as, particularly in those cantons in which the municipalities have sole responsibility for assistance for the elderly, the cantonal offices responsible for old-age issues are not always able to provide comprehensive information on the subsidy practices of the municipalities.

The range of services currently on offer at cantonal level mainly consists of services that have arisen on the initiative of organisations working in this field, and which have been aligned over time to the needs of elderly people. So far, only a few cantons (e.g. Neuchâtel, Berne) have attempted to manage the service portfolio, by conducting a comprehensive review of the array of services on offer and of the need for individual services. In addition, some cantons (Appenzell Innerrhoden, Vaud, Ticino) have legal provisions in place on the services to be supported.

In the view of the cantonal offices responsible for assistance and for the elderly/old-age policy issues, the services which are provided by the cantonal branches of Pro Senectute, the Swiss Red Cross and the Swiss Alzheimer Association, and which are supported under Art. 101^{bis} OASIA using OASI resources, do match the needs of the respective canton. All these services also receive financial support from a varying number of cantons, i.e. they are all co-funded from OASI resources and by at least one canton.

Pro Senectute is the organisation that most commonly receives funding from both the canton and the municipality. Compared to the contributions made to the Red Cross cantonal associations and to the cantonal branches of the Swiss Alzheimer Association, the subsidies awarded to the Pro Senectute organisations tend to be higher on average.

Financial support from the cantons is generally provided on a subsidiary basis, i.e. contributions are paid to services subsidised under Art. 101^{bis} OASIA if the funding from OASI resources is insufficient. As a rule, the cantonal contribution is adjusted to take OASI contributions into account. Available information suggests that, in cases where the financial contribution from the OASI funds is not taken into account in this manner, this is partly because the cantonal or municipal body responsible for awarding subsidies is unaware that a specific service also receives financial support under Art. 101^{bis} OASIA.

This lack of uniformity among the cantons regarding the responsibilities for assistance for the elderly is most likely the main reason for the differing perceptions of the need for coordination at federal level: the in-depth interviews suggest that greater transparency and information would generally be welcomed on those services subsidised from OASI resources which are provided within the cantons. However, a majority of those interviewed tended to reject the idea of actual coordination at federal level, e.g. via regular coordination meetings.

The information gained from the in-depth interviews shows that the awarding of financial contributions under Art. 101^{bis} OASIA to organisations operating nationwide is not open to question. Moreover, the use of OASI resources to support services provided on a local basis is welcomed by the majority, even though various parties interviewed consider the Confederation's continuing commitment towards cantonal assistance for the elderly to be inconsistent with the new system of financial equalisation.

3. Conclusions

It does not appear feasible for the Confederation to play both a subsidiary role in the funding of services in the area of assistance for the elderly and a coordination function, as set forth in Art. 224 OASIO, without this incurring disproportionately high costs. At present, any subsidiarity is currently to be found in the subsidy practices of the cantons and possibly the municipalities. Furthermore, the Confederation cannot easily determine whether the services supported by OASI resources satisfy the actual needs of the cantons, and this is likely to remain the case in future too.

At cantonal level, assistance for the elderly (or individual aspects of such assistance) is often the responsibility of many different actors. At the same time, available information suggests that coordination between the parties involved, or a regular exchange of information between them, does not necessarily take place in every canton. In many cases, therefore, the offices responsible for old-age policy issues/assistance for the elderly do not have complete information on the subsidy practices of the canton and municipalities. Against this backdrop, only a minority of those interviewed saw a need for coordination between the cantons and the Confederation. This situation makes it considerably more difficult for the Confederation to assume a subsidiary role in the awarding of financial contributions to elderly assistance services, and seriously hampers any coordination between Confederation and canton.

1 Einleitung

Im vorliegenden Bericht wird das Verhältnis und 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. Im Fokus stehen dabei die von den kantonalen Sektionen von Pro Senectute, des Schweizerischen Roten Kreuzes und der Alzheimervereinigung in den Kantonen erbrachten Leistungen, die nach Art. 101^{bis} AHVG via Dachorganisationen mit Mitteln aus dem AHV-Ausgleichsfonds (AHV-Fonds) finanziell unterstützt werden. Die Studie ist das Ergebnis eines Auftrags des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) an die Büro Vatter AG, Politikforschung & -beratung.

1.1 Ausgangslage

Für die heutige Ausgangslage im Bereich der subventionierten Altershilfe durch den Bund sind zwei Entwicklungen von entscheidender Bedeutung: Die 9. AHV Revision, mit der Art. 101^{bis} AHVG (Beiträge zur Förderung der Altershilfe) eingeführt wurde und die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), aus der entscheidende Änderungen des Art. 101^{bis} AHVG resultierten.

1.1.1 9. AHV Revision

Mit der 9. AHV Revision wurde die Grundlage für Beiträge der AHV zur Förderung der Altershilfe gelegt (Bundesrat 1976): Analog zu Entwicklungen in der IV postulierte der Bundesrat, dass eine wirksame Hilfe für betagte Menschen nicht auf Geldleistungen beschränkt sein kann, sondern auch Sachleistungen umfassen soll. Die verfassungsmässige Grundlage für die Gewährung bzw. Unterstützung von Sachleistungen wurde durch Art. 34^{quater} Abs. 2 BV¹ geschaffen, der am 3. Dezember 1972 von Volk und Ständen angenommen wurde. Der Fokus sollte dabei gemäss Bundesrat (1976) auf jenen Massnahmen liegen, die es betagten Menschen ermöglicht, den Eintritt in ein Heim aufzuschieben. Der im Rahmen der 9. AHV Revision vorgeschlagene aArt. 101^{bis} AHVG² über Beiträge der AHV zur Förderung der Altershilfe trat am 1. Januar 1979 in Kraft und sah vor, dass die AHV gemeinnützigen privaten Institutionen Beiträge an die Personal- und Organisationskosten für die Durchführung verschiedener Aufgaben zugunsten Betagter im Bereich Beratung, Betreuung, Beschäftigung, Kurse, Hilfeleistungen (Haushalthilfe, Hilfe bei der Körperpflege, Mahlzeitendienst etc.) sowie Aus- und Weiterbildung gewähren kann (aArt. 101^{bis} Abs. 1 AHVG). Voraussetzung für die Gewährung finanzieller Beiträge sollten gemäss Bundesrat (1976) durch die Kantone bezeichnete kantonale Koordinationsstellen für Altershilfemassnahmen sein, die Beitragsgesuche begutachten und mit einer Stellungnahme an das BSV als zuständige Bundesstelle weiterleiten (aArt. 101^{bis} Abs. 3 AHVG).

¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, SR 101. Der hier relevante Teil des Art. 34quater Abs. 2 über die Möglichkeit der Gewährung von Geld- und Sachleistungen wurde vorerst nicht in die neue Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101, übernommen und erst mit der NFA zur Verdeutlichung in Art. 112 Abs. 2 Bst. a^{bis} BV wieder eingefügt (vgl. Bundesrat 2001). Dieses Prinzip war gemäss Botschaft des Bundesrats in der Praxis unbestritten, der Beifügung kam keine neue materielle Bedeutung zu (Bundesrat 2001).

² Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), SR 831.10 (Fassung vor dem Inkrafttreten des BG vom 6. Okt. 2006 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) am 1. Jan. 2008).

1.1.2 Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Der Prozess der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hatte verschiedene Änderungen an Art. 101^{bis} AHVG zur Folge, die am 28. November 2004 von Volk und Ständen angenommen wurden und am 1. Januar 2008 in Kraft traten.

Nach verschiedenen Vorarbeiten wurden die konkretisierten Grundzüge der NFA, die von einer paritätisch aus Bundes- und Kantonsvertretern zusammengesetzten Projektorganisation erarbeitet wurden, 1999 in die Vernehmlassung geschickt (Bundesrat 2001, Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2000). Die Ausgangslage präsentierte sich 1999 folgendermassen (Bundesrat 2001): Auf der Grundlage von Art. 101^{bis} AHVG erhielten verschiedene private Organisationen Beiträge für die Betagtenhilfe in der Höhe von insgesamt 233 Mio. CHF (davon waren 80% durch die AHV und gemäss aArt. 103 Abs. 1 AHVG rund 16% durch den Bund und rund 4% durch die Kantone finanziert). Die Spitex-Organisationen erhielten mit 157 Mio. CHF den grössten Anteil der Beiträge, Pro Senectute erhielt 1999 42 Mio. CHF, wovon 38 Mio. CHF an die kantonalen Sektionen weitergeleitet und 4 Mio. CHF für die Geschäfts- und Fachstelle von Pro Senectute Schweiz ausgerichtet wurden. Das Schweizerische Rote Kreuz erhielt 7 Mio. CHF, die sie an die kantonalen Sektionen weiterleitete. Die restlichen Beiträge verteilten sich auf verschiedene weitere Organisationen. Aus dem AHV-Fonds wurden 1999 zudem 13 Mio. CHF an Pro Senectute für individuelle Fürsorgehilfen nach ELG³ ausgerichtet.

Der Bundesrat stellte in seiner Botschaft zur NFA (Bundesrat 2001) fest, dass die Betagtenhilfe eine Verbundaufgabe sei und auch die Kantone auf diesem Gebiet Aufgaben wahrnehmen, was zu einem materiell und finanziell nicht zweckdienlichen Nebeneinander führe. Während ein Grossteil der Vernehmlassungsantworten einer Entflechtung der Aufgaben und Finanzierung zwischen Bund und Kantonen grundsätzlich zustimmte, wurde von einzelnen Kantonen, Parteien und Organisationen die Befürchtung geäussert, dass eine Kantonalisierung der Altershilfe die bestehenden Strukturen und Organisationen in der Altershilfe beeinträchtigen und zu einem insgesamt Leistungsabbau oder zu Unterschieden in der kantonalen Altershilfe führen könnte (Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2000). Der Schweizerische Spitexverband, Pro Senectute Schweiz und das SRK sprachen sich gegen eine Kantonalisierung der Altershilfe aus (Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2000).

Der Bundesrat trug diesen Kritikpunkten und Befürchtungen schliesslich für den Entwurf des Bundesbeschlusses zur NFA insofern Rechnung, als dieser vorsah, dass die Subventionierung der privaten Organisationen für gesamtschweizerische Tätigkeiten beim Bund verbleibt und mit diesen Organisationen entsprechende Leistungsverträge abgeschlossen werden (Bundesrat 2001). Dadurch soll gemäss Bundesrat eine gewisse Einheitlichkeit des Leistungsangebots und der Fort- und Weiterbildung gewährleistet bleiben. Die finanzielle Unterstützung von Tätigkeiten, die als Hilfe und Pflege zu Hause gelten und insbesondere die Leistungen der kantonalen und kommunalen Spitex-Organisationen würden jedoch mit der NFA kantonalisiert (Bundesrat 2001). Die entsprechend für die Teilentflechtung notwendige Änderung von Art. 112c BV (Betagten- und Behindertenhilfe) wurde 2003 im Bundesbeschluss⁴ zur NFA festgehalten und 2004 in einem obligatorischen Referendum

³ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG), SR 831.30.

⁴ Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 3. Oktober 2003.

mit 64.4% vom Volk und mit Ausnahme von Nidwalden, Schwyz und Zug von den Ständen angenommen (Rielle 2010).

Zur Ausführungsgesetzgebung zur NFA wurde wiederum eine Vernehmlassung durchgeführt: Einzelne Parteien und Organisationen gaben erneut zu bedenken, dass die Übertragung der Verantwortung für die Hilfe und Pflege zu Hause an die Kantone nicht zu einer Reduktion der ambulanten Pflege- und Tagesstrukturen führen dürfe. Einzelne Akteure äusserten zudem den Wunsch nach einer gesamtschweizerischen Koordination (Eidgenössisches Finanzdepartement et al. 2005). Insgesamt sprach sich aber eine Mehrheit der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser für die Neuregelung aus (Bundesrat 2005, Eidgenössisches Finanzdepartement et al. 2005).

Die Neuregelung im Rahmen der NFA erforderte folgende Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen sowie der Subventionspraxis und trat – nach ungenutzter Referendumsfrist – am 1. Januar 2008 in Kraft.⁵

- Subventionsberechtigt für Leistungen in den Bereichen Beratung, Betreuung und Beschäftigung, Kurse, Koordinations- und Entwicklungsaufgaben sowie Weiterbildung von Hilfspersonal sind nur gesamtschweizerisch tätige gemeinnützige private Institutionen (Art. 101^{bis} AHVG⁶ sowie Art. 222 AHVV⁷). In der Praxis wird wie vor der NFA ein Grossteil der finanziellen Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG von einzelnen unterstützten Altershilfe-Organisationen (Pro Senectute, SRK, Schweizerische Alzheimervereinigung) an die kantonalen Sektionen weitergeleitet, damit Leistungen vor Ort (z.B. Beratungen, Kurse oder Begleitungen ausser Haus) unterstützt werden können (vgl. Kapitel 1.1.5).⁸
- Mit der NFA ging die Subventionierung von Hilfe und Pflege zu Hause (Krankenpflege, Hauspflege und Haushalthilfe, Mahlzeitendienst, Tagesheime) in die Kompetenz der Kantone über. Für Hilfeleistungen zu Hause oder in ambulanten Einrichtungen dürfen jedoch Beiträge via Dachorganisationen nach Art. 101^{bis} AHVG ausgerichtet werden, wenn diese Hilfen im Rahmen von Freiwilligenarbeit erfolgen (Art. 223 Abs. 2 AHVV). Art. 223 Abs. 2 AHVV erstreckt sich nicht auf die Leistungserbringung in Heimen.
- Die Koordinationsstellen der Kantone, die vor der NFA Gesuche um Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG begutachteten und mit einer Stellungnahme an das BSV weiterleiteten (Art. 101^{bis} Abs. 3 AHVG⁹), wurden aufgehoben.

⁵ Bundesgesetz über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 6. Oktober 2006.

⁶ Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), SR 831.10 (Fassung vom 6. Okt. 2006 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), in Kraft seit 1. Jan. 2008).

⁷ Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), SR 831.101 (Fassung vom 7. Nov. 2007 über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, in Kraft seit 1. Jan. 2008).

⁸ Art. 101^{bis} AHVG sowie die Bestimmungen der AHVV äussern sich nicht explizit zu diesen Transfers von AHV-Beiträgen von den Dachorganisationen an die kantonalen Sektionen. Diese Praxis wurde im Zuge der NFA jedoch nicht in Frage gestellt.

⁹ Vgl. Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), SR 831.10 (Fassung vor dem Inkrafttreten des BG vom 6. Okt. 2006 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) am 1. Jan. 2008 sowie Fassung vom 6. Okt. 2006 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), in Kraft seit 1. Jan. 2008); Bundesgesetz über

- Das BSV als zuständiges Bundesamt schliesst mit den gesamtschweizerischen Organisationen Leistungsverträge auf höchstens vier Jahre ab (Art. 222 AHVV). Bei diesen Beiträgen nach Art. 101^{bis} AHVG handelt es sich um Finanzhilfen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Subventionsgesetz¹⁰. Das BSV muss bei der Ausrichtung dieser Beiträge Finanzleistungen anderer öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften berücksichtigen (Art. 224 AHVV).

1.1.3 Nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützte Leistungen vor und nach Inkrafttreten der NFA

Die Neuregelung infolge NFA hatte Konsequenzen hinsichtlich der durch AHV-Gelder unterstützten Organisationen und Leistungen der Altershilfe. Die folgende Tabelle (Tabelle 1-1) gibt Aufschluss über die weiterhin oder infolge NFA nicht mehr mit AHV-Beiträgen unterstützten Leistungen. Mit Ausnahme des Spitex Verbands Schweiz und des Schweizerischen Seniorenrat bestanden mit den aufgeführten gesamtschweizerischen Organisationen bereits vor der NFA Leistungsverträge.

Tabelle 1-1: Nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützte Leistungen vor und nach NFA

Organisation	Infolge NFA (Inkrafttreten 1.1.2008) nicht mehr unterstützte Leistungen	Weiterhin unterstützte Leistungen gemäss Leistungsverträgen nach Inkrafttreten NFA
Pro Senectute Schweiz	Reinigungsdienst Umzugs- und Räumungsdienst Wohnberatung/ -anpassungsdienst Mahlzeitendienst Mittagstisch Fusspflagedienst Coiffeurdienst und Manicure Hilfsmitteldienst Begleitete Ferien in Gruppen Tagesheime Aufräumen, Einrichten der Wohnung Reinigungsarbeiten Wäschebesorgung, Flickarbeiten Pflege von Haustieren und Pflanzen Einfache Reparaturarbeiten Spitex-Haushilfe	Koordination und Entwicklung ¹ Sozialberatung von Einzelpersonen und Gruppen ² Treuhanddienst ³ Steuererklärungsdienst Reparaturdienst Gemeinwesenarbeit Begleit- und Integrationsbesuche Kontakt- und Informationsbesuche Administrative Hilfe Fahrdienst Begleitungen ausser Haus Betreuung von pflegebedürftigen älteren Menschen zu Hause durch Freiwillige Bildungsangebote Sportangebot
Schweizerisches Rotes Kreuz	Familienpflege Entlastungsdienste Mithilfe bei der Grundpflege Spitex-Leistungen Ausbildung von Alters-Animatoren ⁴	Koordination und Entwicklung ¹ Rotkreuz-Fahrdienst Bevölkerungskurse (im Altersbereich) Lehrgang PflegehelferInnen SRK Rotkreuz-Notruf für allein lebende Betagte Betreuungs-, Beratungs-, Besuchsdienste
Schweiz. Alzheimervereinigung	Entlastungsdienste für betreuende Angehörige	Koordination und Entwicklung ¹ Alzheimer-Ferien Gruppen für Menschen mit Demenz Gruppen für Angehörige Alzheimer-Telefon

die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 6. Oktober 2006).

¹⁰ Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG), SR 616.1.

Organisation	Infolge NFA (Inkrafttreten 1.1.2008) nicht mehr unterstützte Leistungen	Weiterhin unterstützte Leistungen gemäss Leistungsverträgen nach Inkrafttreten NFA
Parkinson Schweiz		Koordination und Entwicklung ¹ Selbsthilfegruppen
CURAVIVA		Koordination und Entwicklung ¹
Schweiz. Gesellschaft für Gerontologie		Koordination und Entwicklung ¹
Spitex Verband		Koordination und Entwicklung ¹ Kurse für HaushelferInnen ⁵
Schweiz. Seniorenrat		Koordination und Entwicklung ¹

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

Bemerkungen: Mit dem Spitex Verband und dem Schweizerischen Seniorenrat bestanden vor Inkrafttreten der NFA keine Leistungsverträge mit dem BSV nach Art. 101^{bis} AHVG.

¹ Koordination und Entwicklung bezeichnet eine für verschiedene Aufgaben ausgerichtete Pauschale, z.B. Qualitätssicherung, Controlling, Vernetzung und Koordination.

² Sozialberatungen, die im Heim erbracht werden, konnten gemäss einer Übergangsregelung nur noch bis und mit 2009 mit Beiträgen nach Art. 101^{bis} AHVG im Umfang von maximal 8% des Totals aller deklarierten Sozialberatungsleistungen abgegolten werden. Zwar ermöglicht Art. 223 Abs. 2 AHVV im Sinne einer Ausnahme die Ausrichtung von Beiträgen an Hilfeleistungen, die zu Hause und in ambulanten Einrichtungen von Freiwilligen erbracht werden. Die Sozialberatung wird jedoch nicht durch Freiwillige erbracht und Art. 223 Abs. 2 AHVV erfasst überdies keine Leistungen, die im Heim erbracht werden.

³ Treuhänddienste und allenfalls weitere Leistungen von PS Service, die im Heim erbracht werden, werden nur noch während einer Übergangsfrist bis Ende 2012 mit Beiträgen nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützt.

⁴ Die Ausbildungsbeiträge an die Ausbildung von Alters-AnimatorInnen liefen gemäss Übergangsregelung NFA 2009 aus.

⁵ Im Rahmen der Weiterbildung von Hilfspersonal gemäss Art. 101^{bis} AHVG Abs. 1 Bst. d ist der Spitex Verband Schweiz zuständig für die Kurse für HaushelferInnen. Der Spitex Verband bestimmt die KursanbieterInnen und überprüft die Qualität der Kurse. Vor NFA konnten verschiedene Ausbildungsinstitutionen, die Aus- und Weiterbildung von Lehr-, Fach- und Hilfspersonal (in der Langzeitpflege, insb. Geriatrie) anboten, direkt mit Beiträgen unterstützt werden.

1.1.4 Jährliche Beiträge an Altershilfe-Organisationen nach Art. 101^{bis} AHVG

In der aktuellen ersten Phase nach Inkrafttreten der NFA beträgt der Subventionsbetrag nach Art. 101^{bis} AHVG an gesamtschweizerische Altershilfe-Organisationen gemäss den Leistungsverträgen insgesamt rund CHF 72 Mio. (vgl. Tabelle 1-2).

Die 2007 in der Strategie des Bundesrates für eine schweizerische Alterspolitik formulierten Leitlinien stellen die massgeblichen übergeordneten Ziele für die Leistungen der nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützten Altershilfe-Organisationen dar (Bundesrat 2007). Der Bundesrat hat darin festgehalten, dass das defizitäre Bild des Alters nicht mehr zeitgemäss ist und sieht daher zwei Stossrichtungen vor: Einerseits soll die Autonomie, Selbstversorgung und Selbstbestimmung sowie die wirtschaftliche und gesellschaftliche Partizipation älterer Menschen gefördert werden. Andererseits soll ein würdiger letzter Lebensabschnitt gewährleistet sein, der den individuellen Bedürfnissen der Seniorinnen und Senioren Rechnung trägt. Ergänzend zu diesen Hauptzielsetzungen sollen die nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützten Organisationen Pro Senectute und SRK bzw. deren kantonale Sektionen bei der Ausrichtung der Leistungen insbesondere vulnerable Zielgruppen berücksichtigen. Als Beispiele für vulnerable Zielgruppen sind in den Leistungsverträgen armutsbetroffene ältere Personen, isolierte ältere Personen, ältere MigrantInnen, hochbetagte Personen sowie Personen im Übergang von der eigenen Wohnung in das Altersheim aufgeführt.

Die folgende Tabelle (Tabelle 1-2) erlaubt einen Überblick über die Dauer der Leistungsverträge, die gegenwärtig mit den Altershilfe-Organisationen bestehen und zeigt das in den Leistungsverträgen festgehaltene Kostendach der finanziellen Beiträge pro Jahr an die Altershilfe-Organisationen auf.

Tabelle 1-2: Jährliche Beiträge an Altershilfe-Organisationen nach Art. 101^{bis} AHVG

Organisation	Dauer des Leistungs- vertrags	Jährlicher Gesamtbetrag an (Dach-) Organisation (Kostendach; in CHF)
Pro Senectute Schweiz	2010-2013	54'000'000 ¹
Schweizerisches Rotes Kreuz	2010-2013	12'800'000
Schweiz. Alzheimervereinigung	2009-2012	1'000'000
Parkinson Schweiz	2009-2012	685'000
CURAVIVA	2010-2013	1'450'000
Schweiz. Gesellschaft für Gerontologie	2009-2012	157'500
Spitex Verband	2011-2014	1'485'000
Schweiz. Seniorenrat ²	2011-2014	300'000

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

¹ Der angegebene Betrag bezieht sich ausschliesslich auf Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG, SR 831.10. Pro Senectute erhält zusätzlich auch Beiträge nach Art. 17 ELG (individuelle Finanzhilfen), vgl. Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG), SR 831.30.

² Der Schweizerische Seniorenrat wurde bis und mit 2010 mit einem jährlichen Beitrag von CHF 200'000 nach Art. 101^{bis} AHVG via Leistungsvertrag mit Pro Senectute Schweiz unterstützt.

1.1.5 Beiträge an kantonale Sektionen der nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützten Altershilfe-Organisationen

Die nach Art. 101^{bis} AHVG mit Mitteln der AHV finanziell unterstützten gesamtschweizerischen Altershilfe-Organisationen können im Rahmen von Unterleistungsverträgen Beiträge für bestimmte Leistungen an die kantonalen Sektionen weiterleiten, sofern dies im Leistungsvertrag zwischen dem BSV und der entsprechenden Dachorganisation vorgesehen ist.¹¹ Pro Senectute Schweiz, das SRK und die Schweizerische Alzheimervereinigung, die insgesamt rund 94% der nach Art. 101^{bis} AHVG ausgerichteten Beiträge erhalten, leiten einen Teil dieser Beiträge weiter an ihre kantonalen Sektionen, die mit der Ausrichtung verschiedener Leistungen in den Kantonen betraut sind (Tabelle 1-3).

Tabelle 1-3: Jährliche Beiträge an die kantonalen Sektionen der Altershilfe-Organisationen nach Art. 101^{bis} AHVG

Organisation	Jährlicher Gesamtbetrag an (Dach-)Organisation (Kosten- dach; in CHF)	- davon Weiterleitung an kan- tonale Sektionen (Kosten- dach; in CHF)	Anteil in Prozent
Pro Senectute Schweiz	54'000'000 ¹	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. 101bis AHVG, Stand 5.7.2011, www.bsv.admin.ch.

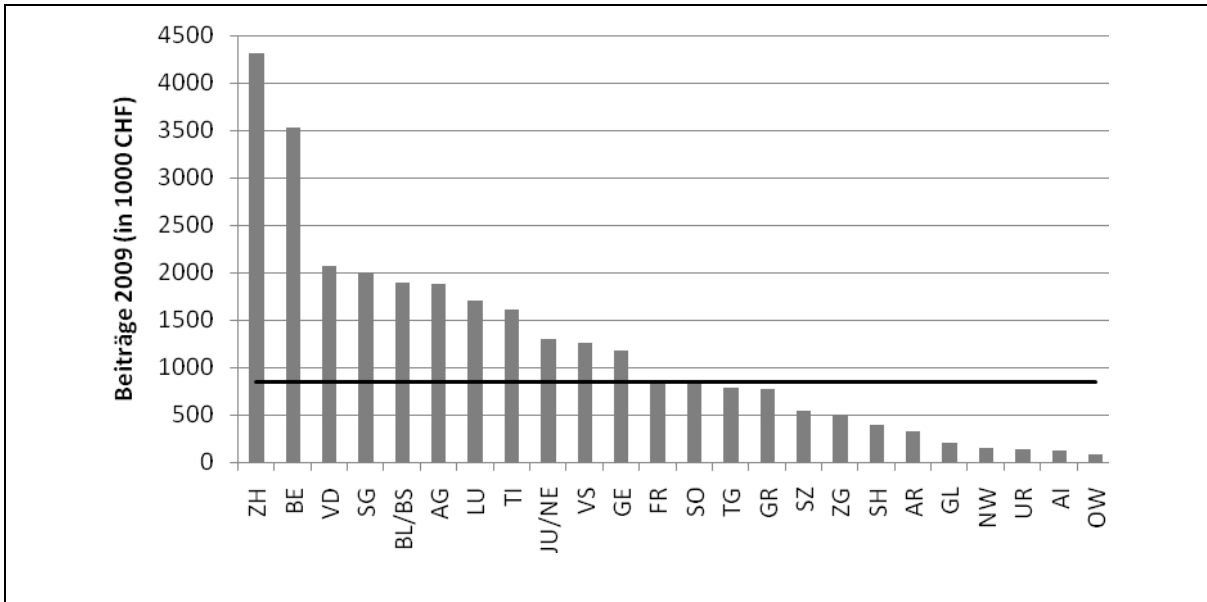
¹ Der angegebene Betrag bezieht sich ausschliesslich auf Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG, SR 831.10. Pro Senectute erhält zusätzlich auch Beiträge nach Art. 17 ELG (individuelle Finanzhilfen); vgl. Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG), SR 831.30.

Abbildung 1-1 stellt die Höhe der Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG dar, die 2009 von der Pro Senectute Schweiz an die kantonalen Sektionen (PSO) weitergeleitet wurden. Die weitaus grössten Beiträge flossen in die bevölkerungsreichen Kantone Zürich (CHF 4.3 Mio.) und Bern (CHF 3.5 Mio.). Rund die Hälfte der Beiträge, die an die PSO weitergeleitet werden, betragen 2009 jeweils weniger

¹¹ Art. 101^{bis} AHVG sowie die Bestimmungen der AHVV äussern sich nicht explizit zu diesen Transfers von AHV-Beiträgen von den Dachorganisationen an die kantonalen Sektionen. Diese Praxis wurde im Zuge der NFA jedoch nicht in Frage gestellt.

als CHF 1 Mio., der kleinste Beitrag ging an die PSO des Kantons Obwalden und belief sich auf rund 88'000 CHF.

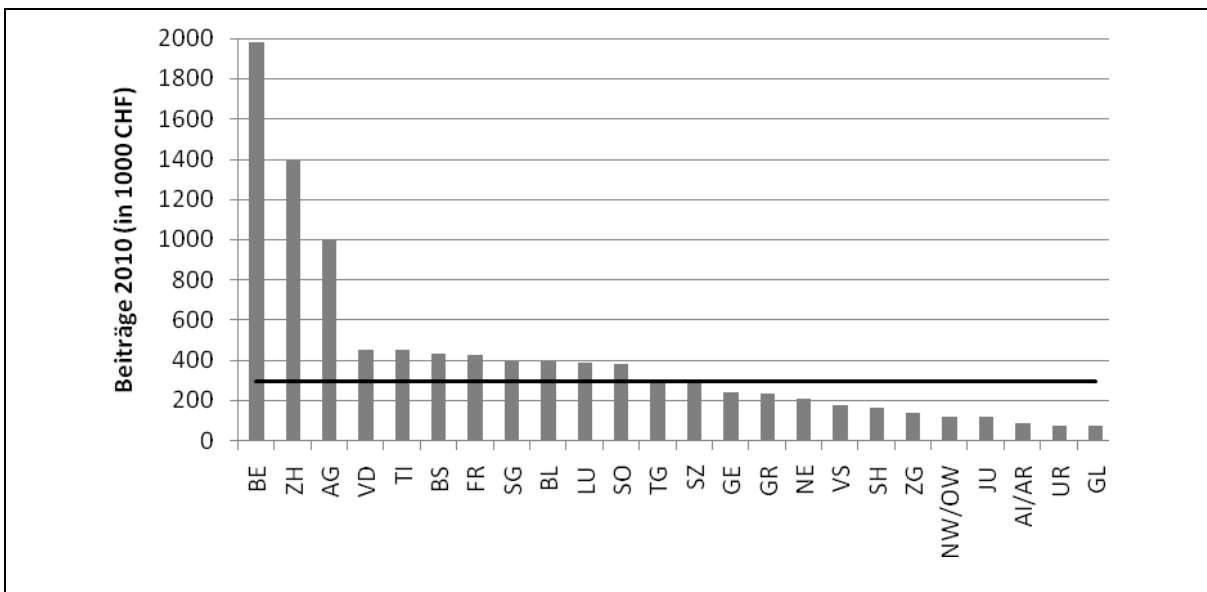
Abbildung 1-1: Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG an die PSO via Pro Senectute Schweiz



Quelle: Pro Senectute Schweiz/BSV.
Die horizontale Linie bezeichnet den Median von 846'380 CHF.

Die Beiträge an die Rotkreuz-Kantonalverbände, die 2010 via SRK weitergeleitet wurden, sind in Abbildung 1-2 dargestellt. Das Gros der weitergeleiteten Beiträge betrug weniger als eine halbe Million CHF. Ausnahmen waren die Beiträge an die Rotkreuz-Kantonalverbände Bern (CHF 1.98 Mio.), Zürich (CHF 1.4 Mio.) und Aargau (CHF 0.99 Mio.).

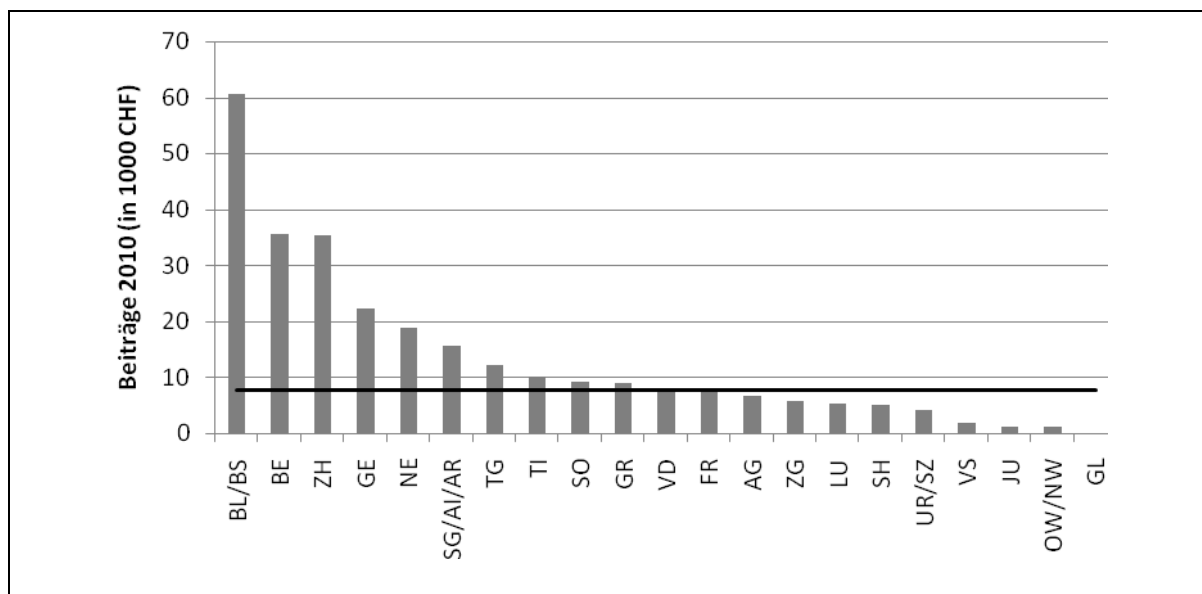
Abbildung 1-2: Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG an die Rotkreuz-Kantonalverbände via SRK



Quelle: SRK/BSV.
Die horizontale Linie bezeichnet den Median von 291'000 CHF.

Abbildung 1-3 zeigt die Höhe der Beiträge auf, die 2010 von der Schweizerischen Alzheimervereinigung an die kantonalen Sektionen weitergeleitet wurden. Der höchste Beitrag ging an die Alzheimervereinigung beider Basel (rund 61'000 CHF). Die Alzheimervereinigungen Bern und Zürich erhielten jeweils rund 35'000 CHF. Grossmehrheitlich beliefen sich die Beiträge auf weniger als 30'000 CHF.

Abbildung 1-3: Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG an die kantonalen Sektionen via Schweizerische Alzheimervereinigung



Quelle: Schweiz. Alzheimervereinigung/BSV.
Die horizontale Linie bezeichnet den Median von 7'800 CHF.

1.1.6 Durch kantonalen Sektionen der Altershilfe-Organisationen erbrachte Leistungen nach Art. 101^{bis} AHVG

Die Beiträge an die kantonalen Sektionen von Pro Senectute, SRK und der Schweizerischen Alzheimervereinigung werden für die Erbringung verschiedener Leistungen vor Ort ausgerichtet (Tabelle 1-4; für Änderungen im Leistungsangebot infolge Inkrafttreten der NFA vgl. Kapitel 0).

Tabelle 1-4: Durch kantonalen Sektionen erbrachte Leistungen nach Art. 101^{bis} AHVG

Organisation	Leistung
Pro Senectute Schweiz	Koordination und Entwicklung ¹ Sozialberatung von Einzelpersonen und Gruppen ² Treuhanddienst ³ Gemeinwesenarbeit Reparaturdienst Steuerklärungsdienst Begleit- und Integrationsbesuche Kontakt- und Informationsbesuche Administrative Hilfe Fahrdienst Begleitungen ausser Haus Betreuung von pflegebedürftigen älteren Menschen zu Hause

Organisation	Leistung
	Bildungsangebote Sportangebote
Schweizerisches Rotes Kreuz	Rotkreuz-Fahrdienst Bevölkerungskurse im Altersbereich Lehrgang PflegehelferInnen SRK Rotkreuz-Notruf für allein lebende Betagte Betreuungs-, Beratungs-, Besuchsdienste
Schweiz. Alzheimervereinigung	Alzheimer-Ferien Gruppen für Menschen mit Demenz Gruppen für Angehörige

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

¹ Koordination und Entwicklung bezeichnet eine für verschiedene Aufgaben ausgerichtete Pauschale, z.B. Qualitätssicherung, Controlling, Vernetzung und Koordination.

² Sozialberatungen, die im Heim erbracht werden, konnten gemäss einer Übergangsregelung nur noch bis und mit 2009 mit Beiträgen nach Art. 101^{bis} AHVG im Umfang von maximal 8% des Totals aller deklarierten Sozialberatungsleistungen abgegolten werden. Zwar ermöglicht Art. 223 Abs. 2 AHVV im Sinne einer Ausnahme die Ausrichtung von Beiträgen an Hilfeleistungen, die zu Hause und in ambulanten Einrichtungen von Freiwilligen erbracht werden. Die Sozialberatung wird jedoch nicht durch Freiwillige erbracht und Art. 223 Abs. 2 AHVV erfasst überdies keine Leistungen, die im Heim erbracht werden.

³ Treuhanddienste und allenfalls weitere Leistungen von PS Service, die im Heim erbracht werden, werden nur noch während einer Übergangsfrist bis Ende 2012 mit Beiträgen nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützt.

1.2 Ziel und Fragestellungen

Hinsichtlich der Ausrichtung von Beiträgen nach Art. 101^{bis} AHVG findet seit der NFA zwischen dem BSV als zuständigem Bundesamt und den Kantonen, in denen schlussendlich durch die indirekt finanziell unterstützten kantonalen Altershilfe-Organisationen ein Teil der Leistungen erbracht wird (vgl. Kapitel 0 und Kapitel 1.1.5), keine Koordination statt. Zwar muss das BSV bei der Ausrichtung der Beiträge die Finanzleistungen anderer öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften berücksichtigen (Art. 224 Abs. 1 AHVV), verfügt gegenwärtig aber nicht über die notwendigen Informationen, um dieser Bestimmung gerecht zu werden.

Das Ziel der Untersuchung bestand somit darin, Transparenz darüber herzustellen, ob und welche Leistungen, die in den Kantonen erbracht und nach Art. 101^{bis} AHVG mit AHV-Beiträgen unterstützt werden, auch durch die Kantone bzw. allenfalls Gemeinden finanziell unterstützt werden und ob die nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützen Leistungen einem Bedarf der Kantone entsprechen.¹² Der durch die Untersuchung gewonnene Überblick über die aktuelle Situation in den Kantonen dient als Grundlage einerseits für die Erneuerung der Leistungsverträge mit den nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützten Altershilfe-Organisationen und andererseits im Hinblick auf allfällige Anpassungen von Art. 101^{bis} AHVG im Rahmen der nächsten Reform der Altersvorsorge.

Der Bericht liefert kein vollständiges Abbild der Altershilfe in den Kantonen (und allenfalls Gemeinden), sondern fokussiert auf folgende Altershilfe-Organisationen und -Leistungen:

- Leistungen, die durch die kantonalen Sektionen von Pro Senectute, des Schweizerischen Roten Kreuzes und der Alzheimervereinigung erbracht werden und nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützt werden;

¹² Die nach Art. 101^{bis} AHVG subventionierten Leistungen von Pro Senectute als grösste Vertragsnehmerin sind Gegenstand einer Evaluation der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK). Diese Evaluation konzentriert sich auf die Prüfung der Finanzflüsse und die Ausrichtung der Leistungen unter besonderer Berücksichtigung von vulnerablen Zielgruppen.

- weitere Leistungen die durch die PSO, Rotkreuz-Kantonalverbände und der kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung erbracht werden, die von den Kantonen (und allenfalls Gemeinden) mit Beiträgen unterstützt werden;
- weitere Organisationen, die Beiträge der Kantone (und allenfalls Gemeinden) für die Erbringung gleicher oder ähnlicher Leistungen erhalten, wie sie nach Art. 101^{bis} AHVG bei PSO, Rotkreuz-Kantonalverbänden und kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung finanziell unterstützt werden.

Für die Untersuchung ergaben sich zwei Hauptfragestellungen:

A. Angebot: Entsprechen die mit AHV-Beiträgen unterstützten Leistungen einem (Kern-)Bedarf der kantonalen Alterspolitiken/Altersplanungen?

B. Kofinanzierung: Gibt es Kofinanzierungen? Werden nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützte Leistungen auch von Kantonen oder Gemeinden mitfinanziert?

Auf der Grundlage dieser Hauptfragestellungen wurden folgende Fragen untersucht:

- Frage 1 Haben die zuständigen kantonalen/ kommunalen Stellen Kenntnis, dass bestimmte kantonale Organisationen für die Altershilfe mit Subventionen nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützt werden?
- Frage 2 Sind die subventionierten Leistungen nach Art. 101^{bis} AHVG fester Planungsbestandteil der kantonalen Alterspolitiken/ Altersplanungen/ Finanzplanungen im Altersbereich? Werden die kantonal oder kommunal subventionierten Leistungen der Altershilfe entsprechend abgestimmt?
- Frage 3 Entspricht die vom BSV angestrebte Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen einem Bedarf bzw. den Zielsetzungen der Kantone?
- Frage 4 Wie beurteilen die Kantone/ Gemeinden die mit AHV-Beiträgen unterstützten Leistungen hinsichtlich Effektivität, Qualität und Effizienz?
- Frage 5 Gibt es Leistungsverträge zwischen Kantonen/ Gemeinden und den kantonalen Sektionen von Pro Senectute Schweiz, SRK und Alzheimervereinigung bzw. erhalten diese kantonale / kommunale Subventionen?
- Frage 5a In welchen Kantonen schliesst der Kanton und in welchen Kantonen schliessen die Gemeinden solche Leistungsverträge ab?
- Frage 5b Welche Leistungen der PSO/ der Kantonalverbände des SRK/ der kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung werden seitens der Kantone/ Gemeinden unterstützt? Gibt es Überschneidungen zwischen den kantonal/ kommunal subventionierten Leistungen von PSO/ SRK/ Alzheimervereinigung und denjenigen nach AHVG (Kofinanzierungen)? Werden dabei die Subventionen nach AHVG von den kantonalen/ kommunalen Subventionsstellen explizit mitberücksichtigt?
- Frage 6 Gibt es in der Altershilfe andere Leistungsanbieter, die anstelle der kantonalen Sektionen von Pro Senectute/ SRK/ Alzheimervereinigung kantonale/ kommunale Subventionen (für ähnliche oder gleiche Leistungen) erhalten?

Frage 7 Wie beurteilen die kantonalen/ kommunalen Subventionsstellen die Zusammenarbeit mit den kantonalen Sektionen von Pro Senectute, SRK und Alzheimervereinigung? Wie beurteilen sie die Zusammenarbeit und Koordination dieser Akteure untereinander sowie mit den anderen Akteuren der Altershilfe im Kanton?

1.3 Vorgehensweise

Die zur Beantwortung der Fragestellungen notwendigen Arbeiten erfolgten in drei aufeinander aufbauenden Phasen. Nach den in der ersten Phase durchgeführten Vorarbeiten wurden verschiedene gängige sozialwissenschaftliche Methoden der Datenerhebung kombiniert: Eine schriftliche Befragung (zweite Phase), deren Auswertung sowohl quantitative wie auch qualitative Elemente umfasst, sowie qualitative, vertiefende Interviews mit Schlüsselpersonen (dritte Phase). In einer vierten Phase erfolgten die Validierungs- und Abschlussarbeiten.

1.3.1 Vorarbeiten

Tabelle 1-5: Vorarbeiten

Phase 1: Vorarbeiten		
Methode	Beschreibung	Betroffene Fragen
Dokumentenstudium	- Studien zu kantonalen Alterspolitiken ¹ -kantonale Altersleitbilder, andere Dokumente zur kantonalen Alterspolitik - Leistungsverträge des BSV mit den Organisationen, weitere Unterlagen BSV/ Organisationen	1, 2, 3, 5a
Sondierungsgespräche	- bei allen Kantonen im Rahmen der Identifizierung der geeigneten Ansprechpersonen für die schriftliche Befragung	5, 5a

¹ Martin, Mike und Caroline Moor (2010): Kantonale Alterspolitiken in der Schweiz“, Forschungsbericht Nr. 11/10, Bern: BSV. Rielle, Yvan, Rolf Wirz und Reto Wiesli (2010): Alterspolitik in den Kantonen, Bern: Fachstelle für Gesundheitspolitik polsan.

In einer ersten Phase erfolgte das Studium der verschiedenen bereits vorhandenen Dokumente zu den Alterspolitiken in den Kantonen und der subventionierten Altershilfe nach Art. 101^{bis} AHVG. Ausserdem wurden im Hinblick auf die schriftliche Befragung der zweiten Phase Sondierungsgespräche bei den Kantonen durchgeführt: Um die geeigneten kantonalen Ansprechpersonen zum Thema Altershilfe/Altersfragen zu identifizieren, diente die „Liste kantonalen Stellen und Ämter für Altersfragen“ des BSV vom 21.12.2010¹³ als Ausgangslage. Die aufgelisteten Stellen und Personen wurden telefonisch kontaktiert, über das Mandat informiert und auf die schriftliche Befragung aufmerksam gemacht. Zudem wurden erste für die Ausarbeitung des Fragebogens (Zuständigkeiten, erste Rückmeldungen zur Subventionspraxis des Kantons und des Bundes etc.) und die Durchführung der Befragung wichtige Informationen erhoben (Notwendigkeit der Informationsbeschaffung bei weiteren Ämtern/Personen, Ferienabwesenheiten im Befragungszeitraum, Notwendigkeit einer italienischsprachigen Version etc.).

¹³ Vgl. „Liste kantonalen Stellen und Ämter für Altersfragen“, Stand 9.12.2010, www.bsv.admin.ch.

1.3.2 Schriftliche Befragung aller Kantone

Tabelle 1-6: Schriftliche Befragung aller Kantone

Phase 2: Schriftliche Befragung aller Kantone		
Methode	Beschreibung	Betroffene Fragen
Schriftliche Befragung	- 26 Kantone (zuständige Stelle für Altershilfe/ Altersfragen)	1, 2, 3, 4, 5, 5a, 5b, 6, (7)

In der zweiten Phase ging es darum, die schriftliche Befragung zu konzipieren, durchzuführen und auszuwerten.

Die schriftliche Befragung der für die Altershilfe zuständigen kantonalen Stellen verfolgte folgende Ziele:

- Erfassen der kantonalen Praxis der Altershilfe im Hinblick auf die Bundespraxis
- Erfassen, inwiefern die zuständigen kantonalen Stellen Kenntnis von der Bundespraxis haben sowie Erfassen allfälliger Einflüsse der Bundespraxis auf die kantonale Praxis der Altershilfe
- Beurteilung der Subventionspraxis des Bundes durch die Kantone
- Erfassen allfälliger Kofinanzierungen von Organisationen und Leistungen in der Altershilfe

Eine Unsicherheit – und damit ein vordringliches Thema der Sondierungsgespräche – war die Frage nach der für Altershilfe zuständigen Ebene (Kanton, Gemeinden). Die Sondierungsgespräche ergaben, dass in mehreren Kantonen die Gemeinden zuständig sind. Der Einbezug einzelner, ausgewählter Gemeinden in die Befragung wurde allerdings nicht als sinnvoll und der Einbezug aller betroffenen Gemeinden aufgrund der grossen Zahl als nicht praktikabel eingestuft. Eine weitere Problematik ergibt sich dadurch, dass der Bereich Altershilfe in diversen Kantonen mehr als ein Amt oder sogar verschiedene Direktionen betrifft (insbesondere Soziales und Gesundheit). Dies kann aufgrund der Informationen über die Subventionsstrukturen der Stadt Zürich analog bei anderen grossen Gemeinden erwartet werden.

Für die schriftliche Befragung wurden schliesslich alle Kantone bzw. die für Altershilfe oder allgemein Altersfragen zuständigen Personen eingeladen.

Die Befragung erfolgte anhand eines online Fragebogens in Deutsch und Französisch. Die Einladung, der entsprechende Link für die Befragung sowie ein Begleitschreiben des BSV wurde am Mittwoch, 7. September 2011 an die Adressaten versandt. Drei Tage vor Ablauf der Antwortfrist vom 23. September 2011 erfolgte ein Reminding an diejenigen Personen, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht geantwortet hatten. Alle Kantone haben an der Befragung teilgenommen, was einen Rücklauf von 100% ergibt.

Eine Übersicht über die in der Befragung enthaltenen Fragen ist in Anhang 2 aufgeführt. In den Kantonen, in denen mehrere Ämter betroffen sind, hat sich jeweils die kantonale Ansprechperson bereit erklärt, die notwendigen ergänzenden Informationen aus den anderen Ämtern einzuholen. In einem Kanton wurden zwei Fragebögen ausgefüllt. Für die Auswertung wurden diese in einen Fragebogen zusammengeführt.

Die aus der schriftlichen Befragung gewonnenen Informationen beziehen sich grösstenteils auf die Subventionspraxis der Kantone. Aus diesem Grund ist im Bericht in der Regel von Kantonen die Rede, auch wenn in einzelnen Fällen die jeweiligen Gemeinden des Kantons mitgemeint sind. Die

Gemeindeebene wurde von den befragten Personen und Stellen in den Kantonen aufgrund des in der Regel damit verbundenen hohen Aufwands nicht systematisch berücksichtigt.

1.3.3 Vertiefende Interviews mit kantonalen Schlüsselpersonen

Tabelle 1-7: Vertiefende Interviews mit kantonalen Schlüsselpersonen

Phase 3: Vertiefende Interviews mit kantonalen Schlüsselpersonen		
Methode	Beschreibung	Betroffene Fragen
Qualitative Interviews	<p>- Interviews mit den für Altersfragen/Altershilfe zuständigen Personen der Kantone AI, BE, GR, LU, NE, SG, SH, SO, TI, VD, ZH</p>	1, 2, 3, 4, 5, 5a, 5b, 6, (7)

Anschliessend an die schriftliche Befragung wurden vertiefende Interviews mit auf Kantonsebene identifizierten Schlüsselpersonen durchgeführt, die zuständig für Altersfragen allgemein oder Altershilfe im Speziellen sind. Diese Gespräche dienten der Einordnung und Vertiefung der Ergebnisse der schriftlichen Befragung. Ausserdem wurden das Interesse an Koordination mit dem Bund ausgelotet und verschiedene Möglichkeiten der Koordination zur Diskussion gestellt.

Die Auswahl der elf Kantone für die vertiefenden Interviews orientierte sich erstens an den Ergebnissen der schriftlichen Befragung.¹⁴ So wurden einerseits Kantone ausgewählt, die besonders viele Organisationen oder Leistungen kofinanzieren oder deren Beitrag an die Organisation besonders hoch ist. Dabei war eine Vielzahl an Fragen von Interesse, z.B: Wie findet die Abstimmung mit den Bundesbeiträgen statt (oder wieso findet sie nicht statt)? Wie wird sichergestellt, dass die Leistungen von guter Qualität sind? Ist bei den Kantonen ein Interesse an Koordination mit dem Bund vorhanden und wie kann diese hergestellt werden? Es wurden andererseits aber auch Kantone ausgewählt, in denen die Gemeinden für die Altershilfe zuständig sind und der Kanton daher kaum oder keine Leistungen in diesem Bereich finanziert – die Gespräche mit diesen Kantonen dienten insbesondere der Absicht, das Interesse an Koordination mit dem Bund und Möglichkeiten der Koordination auszuloten. Zweitens spielten (sprach-)regionale Kriterien eine Rolle und es wurde darauf geachtet, dass sowohl grosse wie auch kleine Kantone in den vertiefenden Gesprächen berücksichtigt werden.

Für die Gespräche wurden die Zuständigen der folgenden Kantone ausgewählt, die allenfalls weitere Personen beizogen: Appenzell-Innerrhoden, Bern, Graubünden, Luzern, Neuenburg, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Tessin, Waadt, Zürich. Eine Liste der GesprächspartnerInnen findet sich in Anhang 1.

Für die Gespräche wurde ein Leitfaden erstellt (vgl. Anhang 3) und auf Französisch übersetzt. Zu Beginn der Gespräche erfolgte durch die Interviewerinnen eine kurze Information zu den Ergebnissen der schriftlichen Befragung. Anschliessend diente der Gesprächsleitfaden als Grundlage des Gesprächs. Die darin enthaltenen Fragen sind daher für die Auswertung zwischen den vertieft be-

¹⁴ Die Resultate der schriftlichen Befragung der Kantone Basel-Landschaft und Thurgau lagen zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor.

fragten Kantonen vergleichbar. Allerdings wurden in den Gesprächen sukzessiv neue Informationen aus den bereits geführten Gesprächen aufgenommen und zur Diskussion gestellt. Interessante Ergebnisse dieser Diskussionen werden im vorliegenden Bericht aufgenommen, diese verfügen aber lediglich über den Charakter anekdotischer Evidenz – es können aus diesen Einzelbeispielen keine Schlussfolgerungen im Hinblick auf eine Verallgemeinerbarkeit auf alle Kantone gezogen werden.

Die Gespräche erfolgten bis auf zwei Ausnahmen, bei denen das Gespräch telefonisch stattfand, vor Ort bei den zuständigen Personen und dauerten jeweils rund eine Stunde. Sie wurden mit dem Einverständnis der GesprächspartnerInnen aufgenommen und anschliessend transkribiert. Bei Bedarf wurden weitere Informationen und Präzisierungen telefonisch eingeholt. Die GesprächspartnerInnen sind darüber informiert worden, dass Informationen, die nicht als Ergänzung zu Ergebnissen der schriftlichen Befragung betreffend Subventionspraxis des Kantons dienen – d.h. Meinungs-, Einschätzungs- und Beurteilungsfragen –, aggregiert und anonymisiert ausgewertet wurden. Informationen, die sich auf das kantonale System der Subventionen in der Altershilfe beziehen, wurden bei der Wiedergabe der Ergebnisse oder von Beispielen der kantonalen Praxis dem jeweiligen Kanton zugeordnet und nicht anonymisiert.

1.3.4 Validierung

Tabelle 1-8: Validierung

Phase 4: Validierung	
Methode	Beschreibung
Berichtsvalidierung	- <i>Validierung der kantonspezifischen Angaben im Bericht durch die zuständigen Personen aller Kantone</i>
	- <i>mit den für Alterfragen/Altershilfe zuständigen Personen der Kantone</i>
Runder Tisch	- <i>dient der Validierung und Diskussion der Ergebnisse</i>

Die vierte Phase dient einerseits der Validierung der Ergebnisse der Datenerhebung durch die zuständigen Personen auf kantonaler Ebene. So ging es insbesondere darum, dass die für Altersfragen/Altershilfe zuständigen Personen der Kantone über die Ergebnisse der Untersuchung Kenntnis erhalten und dazu Stellung nehmen konnten. Andererseits wurden im Rahmen eines Runden Tisches verschiedene Schlussfolgerungen der Untersuchung zur Diskussion gestellt.

1.4 Aufbau des Berichts

In Kapitel 2 wird zuerst ein vergleichender Blick auf die Altersstruktur der Kantone geworfen (Kapitel 2.1). Die Grundlagen der kantonalen Alterspolitiken und allfällige besonders berücksichtigte Zielgruppen sind Thema in Kapitel 2.2. Der Frage nach den Zuständigkeiten und Institutionen der Altershilfe in den Kantonen sowie der Frage, ob die für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen Kenntnis von der Subventionspraxis des Bundes nach Art. 101^{bis} AHVG haben, wird in Kapitel 2.3 nachgegangen. Anschliessend wird in Kapitel 0 ein Zwischenfazit gezogen.

Kapitel 3 widmet sich der Frage nach der finanziellen Unterstützung von Altershilfe-Organisationen: Zuerst wird in Kapitel 3.1 ein Blick auf Beiträge der Kantone an die Pro Senectute Organisationen, Rotkreuz-Kantonalverbände und die kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung geworfen. In Kapitel 3.2 werden die mit den Beiträgen unterstützten Leistungen sowie der kantonale Leistungsbedarf und die Überprüfung von Qualität, Effizienz und Wirksamkeit der Leistungen thematisiert. Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und den Altershilfe-Organisationen sowie die Zusammenarbeit zwischen den Altershilfe-Organisationen sind Thema in Kapitel 3.3. Anschliessend folgt ein Zwischenfazit in Kapitel 3.4.

In Kapitel 4 wird die Koordination der Subventionspraxis der Kantone mit der Subventionspraxis des Bundes nach Art. 101^{bis} AHVG diskutiert. Dabei steht in Kapitel 4.1 die Frage im Vordergrund, ob die finanziellen Beiträge aus dem AHV-Fonds bei der Ausrichtung eines kantonalen Beitrags berücksichtigt werden. In Kapitel 4.2 wird ein Blick auf den Koordinationsbedarf aus Sicht der Kantone geworfen.

In Kapitel 5 erfolgt eine zusammenfassende Beantwortung der Untersuchungsfragen. Kapitel 6 widmet sich den Schlussfolgerungen hinsichtlich des zukünftigen Koordinationsbedarfs und der diesbezüglichen Möglichkeiten.

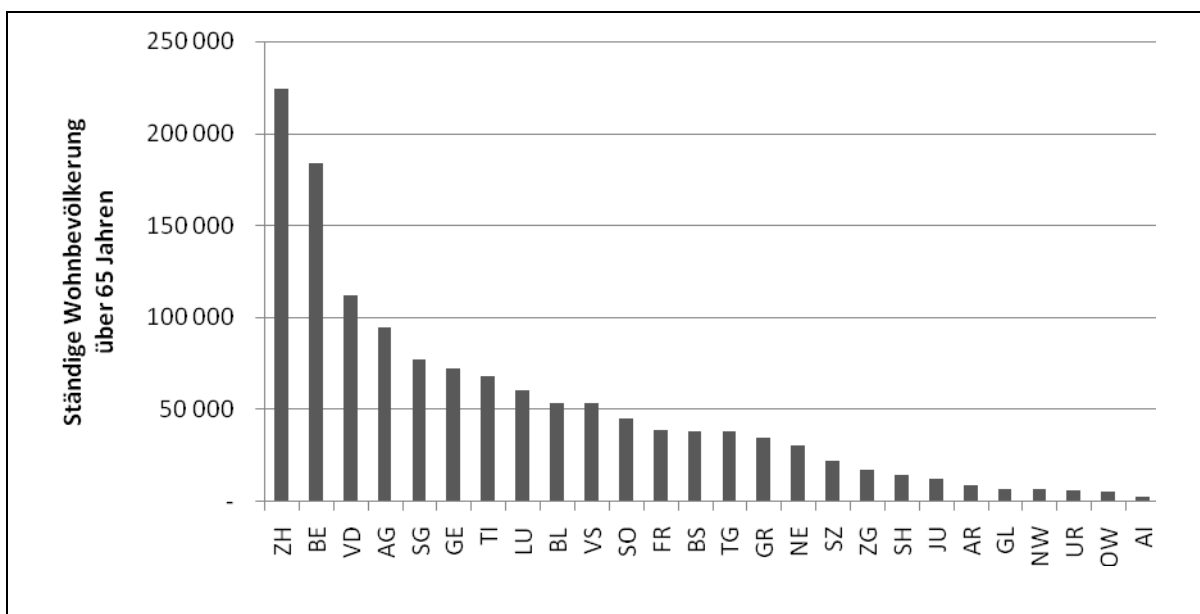
2 Kantonale Alterspolitiken und Altershilfe

Die Voraussetzungen in der kantonalen Alterspolitik unterscheiden sich zwischen den Kantonen: Die Kantone weisen einerseits eine unterschiedliche Altersstruktur auf (Kapitel 2.1), andererseits ist die Alterspolitik in unterschiedlichem Ausmass kodifiziert und schriftlich festgehalten (Kapitel 2.2). Für die Altershilfe in den Kantonen können zudem der Kanton, die Gemeinden oder sowohl Kanton als auch Gemeinden zuständig sein (Kapitel 2.3.1), die in einzelnen Kantonen durch weitere Institutionen (Alterskommissionen, Koordinationsstellen und –gremien) ergänzt werden (Kapitel 2.3.2). Die meisten der auf Kantonsebene für Altershilfe oder Altersfragen allgemein zuständigen Stellen haben gemäss eigenen Angaben Kenntnis von der Subventionspraxis des Bundes nach Art. 101^{bis} AHVG (Kapitel 2.3.3).

2.1 Altersstruktur der Kantone im Vergleich

Die Übersicht über die Anzahl an Personen über 65 Jahren an der ständigen Wohnbevölkerung der Kantone (Abbildung 2-1) zeigt, dass in absoluten Zahlen in den Kantonen Zürich (224'018 Personen über 65 Jahre) und Bern (183'878 Personen über 65 Jahre) am meisten Personen leben, die über 65 Jahre alt sind. Im Kanton Appenzell-Innerrhoden hingegen leben im Vergleich dazu lediglich 2'657 Personen, die im Rentenalter sind und allenfalls Altershilfeleistungen in Anspruch nehmen.

Abbildung 2-1: Ständige Wohnbevölkerung über 65 Jahren nach Kanton (am 31.12.2010)



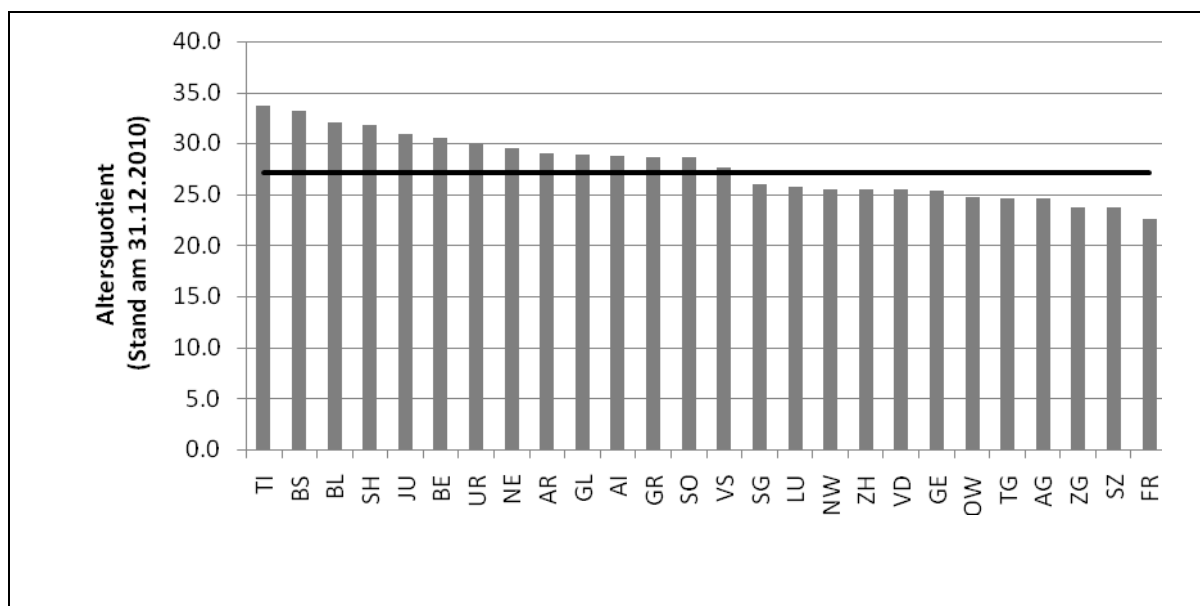
Quelle: BFS STATPOP.

Werden diese absoluten Werte in Bezug gesetzt zur kantonalen Bevölkerung im erwerbstätigen Alter zeigen sich relativ deutliche Unterschiede in der Bevölkerungsstruktur der Kantone (Abbildung 2-2): Gemäss dem vom BFS berechneten Altersquotienten¹⁵ für das Jahr 2010 (Stand 31.12.2010)

¹⁵ BFS STATPOP, www.bfs.admin.ch.

betrug der Anteil älterer Personen an der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter (d.h. Personen zwischen 20-64 Jahren) für die Schweiz 27.1. Verschiedene Kantone weisen einen deutlich über dem gesamtschweizerischen Wert liegenden Altersquotienten auf, so der Kanton Tessin (33.7), Basel-Stadt (33.2), Basel-Land (32.1), Schaffhausen (31.8), Jura (30.9), Bern (30.5), Uri (30.1) und Neuenburg (29.6). Der Anteil älterer Personen an der erwerbstätigen Bevölkerung liegt ausserdem in den Kantonen Appenzell-Ausser rhoden (29.1), Glarus (28.9), Appenzell-Innerrhoden (28.7), Graubünden (28.7), Solothurn (28.6) und Wallis (27.6) über dem gesamtschweizerischen Wert.

Abbildung 2-2: Kantonale Altersquotienten im Vergleich (Stand am 31.12.2010)



Quelle: BFS STATPOP..

Der Altersquotient ergibt sich aus dem quantitativen Verhältnis zwischen den über 64-Jährigen und den 20- bis 64-Jährigen. Die horizontale Linie bezeichnet den Altersquotienten der Schweiz (Stand am 31.12.2010), der 27.1 beträgt.

2.2 Kantonale Alterspolitiken

2.2.1 Grundlagen

Die grosse Mehrheit der Kantone verfügt über eine ausformulierte kantonale Alterspolitik (vgl. Martin/Moor 2010). Diese präsentiert sich grossmehrheitlich in Form von Strategien, Leitbildern, Konzepten oder Berichten und – abgesehen von der Einführungsgesetzgebung im AHV-Bereich – eher selten als Gesetzestexte (vgl. Rielle et al. 2010). Einzig die Kantone Appenzell-Innerrhoden¹⁶, Tessin¹⁷ und Waadt¹⁸ verfügen über ein Altershilfegesetz.

Eine wichtige Rolle in der kantonalen Alterspolitik spielt neben den verschriftlichten Grundlagen die Tradition: Gemäss einzelnen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern bestehen mit be-

¹⁶ Gesetz über die öffentliche Altershilfe (Altershilfegesetz, AhiG), vom 27. April 2003, mit Revision vom 24. April 2005, 801.300.

¹⁷ Legge sull' assistenza e cura a domicilio (LACD), del 30 novembre 2010, 6.4.5.5.

¹⁸ Loi d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale (LAPRAMS), du 24 janvier 2006 (état: 01.05.2006), 850.11.

stimmten Organisationen bereits über eine lange Zeit Vereinbarungen über die finanzielle Unterstützung durch den Kanton, die in der Regel nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden.

Die verschriftlichten alterspolitischen Grundlagen erlauben die Identifizierung verschiedener Schwerpunkte in den kantonalen Alterspolitiken: Die Anerkennung des Alterns als individueller Prozess, der nicht einseitig als defizitäre Lebensphase begriffen, sondern differenziert betrachtet werden muss, ist Thema mehrerer Altersleitbilder, so der Kantone Aargau, Genf, Glarus, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, St. Gallen und Thurgau (Martin/Moor 2010). Ein Hauptthema der strategischen Grundlagen betrifft das Wohnen im Alter bzw. die Frage, wie es älteren Menschen ermöglicht werden kann, möglichst lange mit möglichst hoher Autonomie in der gewohnten Umgebung bleiben zu können und damit den Eintritt in ein Alters- und Pflegeheim hinauszuzögern (Rielle et al. 2010). Ein wichtiger Teil sind alternative bzw. altersgerechte Wohnformen, die gemäss den strategischen Grundlagen durch Kanton und/oder Gemeinden gefördert werden sollen (Rielle et al. 2010). Dazu gehört das Konzept des solidarischen Quartiers, das beispielsweise in den Kantonen Freiburg und Genf verfolgt wird und sich nicht nur auf ältere Menschen positiv auswirken soll (Martin/Moor 2010): Institutionen, Fachleute und die Bevölkerung sollen dazu angeregt werden, der Isolierung von Quartierbewohnern entgegenzuwirken und damit den sozialen Zusammenhalt, die Lebensqualität und die Gesundheit zu fördern. Zu diesem Zweck stehen beispielsweise im Kanton Genf die sozialmedizinischen Einrichtungen (EMS) via Aktivitäten und Infrastrukturen in einem Austausch mit Quartieren und Gemeinden. Pilotprojekte, die in eine ähnliche Richtung gehen, sind gemäss den vertiefenden Gesprächen im Kanton Waadt geplant.

Ein wichtiger Faktor der gesellschaftlichen Integration älterer Menschen und des Funktionierens der Altersversorgung ist die Freiwilligenarbeit, die daher in verschiedenen Kantonen (z.B. Appenzell-Innerrhoden, Bern, Luzern) gemäss den alterspolitischen Grundlagen gefördert und unterstützt werden soll (Rielle et al. 2010). Die Ermöglichung von Partizipation und Mitbestimmung von älteren Menschen an gesellschaftlichen und politischen Prozessen ist ein explizit in den alterspolitischen Grundlagen formuliertes Anliegen in verschiedenen Kantonen (z.B. Basel-Stadt, Bern, Luzern, Obwalden, Solothurn, St. Gallen, Thurgau, Uri, Zürich). Der hindernisfreie Zugang jedoch, der Bereiche wie Gebäudearchitektur, Stadtplanung, Strassenbau oder öffentliche Verkehrsmittel und damit in der Regel verschiedene Politikbereiche betrifft, ist lediglich vereinzelt Thema (Martin/Moor 2010, Rielle et al. 2010).

Die Themen Gesundheit, Gesundheitsförderung und Prävention im Alter sind in einzelnen Kantonen (u.a. Bern, Basel-Stadt, Schwyz) ebenfalls Teil der alterspolitischen Grundlagen. In verschiedenen Kantonen (Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Freiburg, Genf, Jura, Waadt, Zug) ist umgekehrt das Thema Alter Teil der strategischen und konzeptionellen gesundheitspolitischen Grundlagen (Rielle et al. 2010).

2.2.2 Zielgruppen

Nicht Teil der beiden Studien Martin/Moor (2010) und Rielle et al. (2010) ist die Frage, ob in den kantonalen Alterspolitiken spezifische Zielgruppen definiert sind. Martin/Moor (2010) weisen lediglich darauf hin, dass einige wenige Kantone (Aargau, Basel-Stadt, Luzern, Solothurn, Schwyz) in der Alterspolitik eine Differenzierung vornehmen zwischen dem dritten und dem vierten Alter bzw. zwischen aktiven, vitalen, autonomen älteren Personen und behinderten, pflege- und hilfsbedürftigen, abhängigen älteren Personen.

In der schriftlichen Befragung aller Kantone im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden die zuständigen Personen für Altershilfe oder allgemein Altersfragen gebeten anzugeben, ob in der kantonalen Alterspolitik spezifische Zielgruppen definiert wurden. Die daraus gewonnenen Angaben wurden anschliessend anhand der Informationen aus den vertiefenden Gesprächen ergänzt. Verschiedene Kantone haben gemäss eigenen Angaben spezifische Zielgruppen definiert: Dies sind nebst betreuungs- und pflegebedürftigen Personen in einzelnen Kantonen aus materieller Sicht bedürftige Personen, Migrantinnen und Migranten sowie Angehörige (Tabelle 2-1).

Tabelle 2-1: Ausrichtung der kantonalen Alterspolitik auf spezifische Zielgruppen

Kanton	Spezifische Zielgruppen innerhalb der kantonalen Alterspolitik
AI	Finanziell schlechter gestellte Personen ¹
BE	Hochbetagte Personen und Personen, die sich nicht mehr zurecht finden, fragile Menschen, Migrantinnen und Migranten ²
BS	Betreuungs- und pflegebedürftige Personen
GR	Menschen, die einen Bedarf an Hilfe, Betreuung und Pflege ausweisen; demenzkranke Personen ³
LU	Vulnerable Personen allgemein, ältere Arbeitnehmende, ältere Menschen mit physischen, psychischen oder geistigen Beeinträchtigungen, (pflegende) Angehörige, sozio-ökonomisch benachteiligte ältere Personen (Risikogruppen: Frauen, Alleinerziehende, Geschiedene, Selbstständigerwerbende ohne Altersvorsorge, Menschen mit Behinderung und Personen mit Migrationshintergrund) ⁴
NE	Vulnerable Personen
SH	Angehörige alter Menschen
VD	Personen, die im Begriff sind, gebrechlich zu werden und gelegentlich Unterstützung zu Hause benötigen
VS	Personen, die ihre Autonomie verlieren und die Intervention von Hilfsdiensten und Pflege zu Hause benötigen und/oder die Unterstützung von Freiwilligenorganisationen
ZH	Aus materieller und gesundheitlicher Sicht bedürftige Personen

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

¹ Grundsätzlich ist die Alterspolitik des Kantons Appenzell-Innerrhoden darauf ausgerichtet, dass ein breites Angebot bereitgestellt wird, dem Kanton ist es aber ein Anliegen, dass insbesondere auch finanziell schlechter gestellte Personen die Angebote in Anspruch nehmen können.

² Die Alterspolitik des Kantons Bern zielt darauf ab, der Problematik einer drohenden gesellschaftlichen Isolation dieser Personen mit niederschweligen und ambulanten Angeboten entgegenzutreten.

³ Durch den Kanton finanziell unterstützte Heim- und Spitexorganisationen müssen nachweisen, wie sie die Bedürfnisse von demenzkranken Personen in ihren Leistungen berücksichtigen.

⁴ Vgl. auch Altersleitbild Kanton Luzern (Dienststelle Soziales und Gesellschaft 2010).

Die besondere Berücksichtigung von vulnerablen Personen bei der Leistungserbringung durch Pro Senectute Organisationen und den Rotkreuz-Kantonalverbänden entspricht nach Einschätzung der befragten Stellen grösstenteils einem Bedarf des Kantons und der Gemeinden (Tabelle 2-2). Vulnerable Personen können beispielsweise armutsbetroffene ältere Personen, isolierte ältere Personen, ältere MigrantInnen, hochbetagte Personen oder Personen im Übergang von der eigenen Wohnung in das Altersheim sein.

Es haben 14 befragte kantonale Stellen angegeben, dass die besondere Berücksichtigung dieser Gruppen einem Bedarf des Kantons entspricht. Von diesen in die vertiefenden Gespräche einbezogenen Kantonen, haben drei Kantone ähnliche oder identische vulnerable Personengruppen als Zielgruppen in der Alterspolitik definiert.

Neun kantonale Stellen gaben an, dass die besondere Berücksichtigung vulnerabler Gruppen eher einem Bedarf des Kantons entspreche. In den vertiefenden Gesprächen wurde in einem Gespräch

die Fokussierung auf bestimmte Gruppen grundsätzlich als notwendig beurteilt. Drei Gesprächspartnerinnen bzw. Gesprächspartner gaben an, dass ein gewisser Bedarf auf Kantonsebene bestehe, aber nach der Einschätzung von zwei dieser Gesprächspartnerinnen bzw. Gesprächspartnern die Bereitstellung eines breiten Angebots bzw. die Berücksichtigung von verschiedenen Bedürfnissen im Vordergrund stehen müsse. Zwei Gesprächspartnerinnen bzw. Gesprächspartner fügten an, dass allenfalls überprüft werden müsste, ob die besondere Berücksichtigung vulnerabler Gruppen notwendig ist, in Anbetracht des Systems der individuellen Finanzhilfen nach ELG¹⁹, das auf finanziell benachteiligte Personen fokussiert.

Lediglich eine befragte Stelle gab in der schriftlichen Befragung an, dass die besondere Berücksichtigung vulnerabler Personen eher nicht einem Bedarf des Kantons entspricht, sondern gemäss zusätzlich eingeholten Informationen bei der entsprechenden kantonalen Stelle die mit AHV-Geldern unterstützten Leistungen auf die Bedürfnisse aller älteren Personen ausgerichtet werden sollten.

Tabelle 2-2: Vulnerable Personen als Zielgruppen und kantonaler Bedarf

Entspricht die Ausrichtung der vom Bund finanziell unterstützten Leistungen von PSO und den Rotkreuz-Kantonalverbänden auf vulnerable Personen gemäss Einschätzung der für Altersfragen zuständigen kantonalen Stelle einem Bedarf des Kantons?						
	Total	Ja	Eher ja	Eher nein	Nein	Weiss nicht
Anzahl Kantone	26	14	9	1	0	2
Anteil in %	100%	54%	35%	4%	0%	8%

Quelle: Schriftliche Befragung der für Altershilfe/Altersfragen zuständigen Personen aller Kantone. Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht von 100% abweichen.

2.3 Altershilfe in den Kantone

2.3.1 Zuständigkeiten

In den meisten Kantonen spielen die Gemeinden gemäss Angaben der befragten für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen in der Altershilfe eine wichtige Rolle (In sechs Kantonen (Basel-Landschaft, Glarus, Luzern, Solothurn, Schwyz, Zug) liegt die Zuständigkeit für die Altershilfe hingegen bei den Gemeinden. Das Beispiel der Kantone Solothurn und Luzern zeigt jedoch, dass unter Umständen der Kanton auch dann eine gewisse begrenzte Rolle in der Altershilfe innehaben kann: Gemäss dem Sozialgesetz des Kantons Solothurn muss der Kanton eine Koordinationsstelle Alter aufbauen und führen – eine Aufgabe, die er per Leistungsvereinbarung an die kantonale Pro Senectute Organisation ausgelagert hat. Die Koordinationsstelle stellt gemäss Leistungsvereinbarung jedoch auch Angebote und Leistungen der Altershilfe bereit, z.B. Sozialberatungen und Angebote im Bereich Sport und Bewegung. Die Rolle des Kantons Luzern in der Altershilfe ist hingegen ausschliesslich finanzieller Natur: Zusammen mit den Gemeinden richtet er einen regelmässigen finanziellen Beitrag an den durch Kanton und Gemeinden getragenen Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung (ZiSG) aus, der unter anderem der PSO zugutekommt.

Tabelle 2-3): Lediglich in vier Kantonen (Appenzell-Innerrhoden, Jura, Neuenburg, Nidwalden) ist ausschliesslich der Kanton für die Altershilfe zuständig.

¹⁹ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG), SR 831.30.

In sechs Kantonen (Basel-Landschaft, Glarus, Luzern, Solothurn, Schwyz, Zug) liegt die Zuständigkeit für die Altershilfe hingegen bei den Gemeinden. Das Beispiel der Kantone Solothurn und Luzern zeigt jedoch, dass unter Umständen der Kanton auch dann eine gewisse begrenzte Rolle in der Altershilfe innehaben kann: Gemäss dem Sozialgesetz²⁰ des Kantons Solothurn muss der Kanton eine Koordinationsstelle Alter aufbauen und führen – eine Aufgabe, die er per Leistungsvereinbarung an die kantonale Pro Senectute Organisation ausgelagert hat. Die Koordinationsstelle stellt gemäss Leistungsvereinbarung²¹ jedoch auch Angebote und Leistungen der Altershilfe bereit, z.B. Sozialberatungen und Angebote im Bereich Sport und Bewegung. Die Rolle des Kantons Luzern in der Altershilfe ist hingegen ausschliesslich finanzieller Natur: Zusammen mit den Gemeinden richtet er einen regelmässigen finanziellen Beitrag an den durch Kanton und Gemeinden getragenen Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung (ZiSG) aus, der unter anderem der PSO zugutekommt.

Tabelle 2-3: Zuständigkeiten für die Altershilfe in den Kantonen

Zuständige Ebene für die Altershilfe in den Kantonen				
		Kanton	Gemeinden	Teils Kanton, teils Gemeinden
	Total	AI, JU, NE, NW	BL, GL, LU, SO, SZ, ZG	AG, AR, BE, BS, FR, GE, GR, OW, SG, SH, TG, TI, UR, VD, VS, ZH
Anzahl Kantone	26	4	6	16
Anteil in %	100%	15%	23%	62%

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

In den restlichen 16 Kantonen verfügen sowohl der Kanton wie auch die Gemeinden über Zuständigkeiten in der Altershilfe. Die Kompetenzen zwischen Kanton und Gemeinden sind dabei gemäss Angaben der Befragten nach Kanton unterschiedlich verteilt: Tendenziell ist der Kanton jeweils für – in der Regel über die Altershilfe hinausgehende – Strategien, Planung und Aufsicht zuständig, während die Gemeinden das lokale Angebot bereitstellen. In mehreren Kantonen liegt die Finanzierung oder Subventionierung von Organisationen und Angeboten, u.a. der Pflege zu Hause, in der Kompetenz des Kantons (Graubünden, Uri, Wallis) oder in geteilter Kompetenz zwischen Kanton und Gemeinden (Bern, Basel-Stadt, Fribourg, Thurgau, Waadt, Zürich). Die Zuständigkeiten des Kantons in der Altershilfe können ausserdem einen indirekten Charakter haben, indem der Kanton via Kompetenzen im Behindertenbereich (bspw. Transport für Menschen mit eingeschränkter Mobilität) in die Altershilfe involviert ist (Kanton St. Gallen).

In verschiedenen Kantonen war die Kompetenzteilung zwischen Kanton und Gemeinden in den letzten Jahren Inhalt von Reformen: So haben beispielsweise im Kanton St. Gallen seit 1998 aufgrund einer Reform des Sozialhilfegesetzes²² die Gemeinden die Hauptverantwortung für die Alterspolitik und -hilfe. Im Kanton Solothurn trat 2008 ebenfalls ein neues Sozialgesetz²³ in Kraft, das eine Aufgabenreform zwischen Kanton und Gemeinden in der sozialen Sicherheit und auch im Altersbereich

²⁰ Sozialgesetz vom 31. Januar 2007, BGS 831.1

²¹ „Leistungsvereinbarung 1. Juli 2011 bis 30. Juni 2015 über den Betrieb einer Koordinationsstelle Alter“, Departement des Innern des Kantons Solothurn, vertreten durch das Amt für Soziale Sicherheit (ASO).

²² Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998, 381.1.

²³ Sozialgesetz (SG) vom 31.01.2007 (Stand 01.01.2012), 831.1.

zur Folge hatte: Die Altershilfe ist demgemäss als kommunales Leistungsfeld definiert, während der Aufbau und das Führen einer Koordinationsstelle Alter dem Kanton obliegt. Im Kanton Bern wurde im Rahmen der Revision des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden entschieden, dass die Finanzierung der Leistungen in der Altershilfe in den alleinigen Kompetenzbereich des Kantons übergehen soll, da die Gemeinden im Pflegebereich lediglich über geringe Steuerungsmöglichkeiten verfügen (vgl. Frischknecht/Hornung 2011). Die Vorstösse im Zürcher Kantonsrat führten hingegen nicht zu einer stärker koordinierenden Rolle des Kantons im Bereich Alter, der im Kanton Zürich als Querschnittsaufgabe von Bund, Kanton und Gemeinden sowie aller kantonaler Direktionen konzipiert ist: So wurden 2006 eine Einzelinitiative²⁴ zur Schaffung einer Fachstelle Alterspolitik und 2007 eine Anfrage²⁵, die unter anderem die Schaffung einer Koordinationsstelle Alter thematisiert, eingereicht. In der Antwort²⁶ von 2007 auf die Anfrage verwies der Regierungsrat auf den noch laufenden Prozess der Einzelinitiative, die der Regierungsrat schliesslich 2008 dem Kantonsrat zur Ablehnung empfahl.²⁷

Es können sowohl auf Kantons- wie auch Gemeindeebene mehrere Departemente oder Ämter über Kompetenzen verfügen, die die Altershilfe betreffen, insbesondere die Bereiche Soziales und Gesundheit, aber z.B. auch der Bereich öffentlicher Verkehr/Mobilität. Aus den Angaben der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner lässt sich schliessen, dass in einigen Kantonen ein regelmässiger, allenfalls informeller Informationsaustausch zwischen den involvierten Stellen des Kantons stattfindet, in anderen Kantonen jedoch keine Koordination zwischen den Stellen besteht.

2.3.2 Institutionen

Verschiedene Kantone verfügen nach Rielle et al. (2010) sowie gemäss den Informationen der für Altershilfe/Altersfragen zuständigen Personen der Kantone über spezifische Institutionen, die zusätzlich zur öffentlichen Verwaltung im Altersbereich eine Rolle spielen und sich sowohl aus kantonalen Stellen wie auch Gemeinden, Leistungserbringer oder Seniorenorganisationen zusammensetzen können:

- Der Kanton Neuenburg hat 2007 einen Teil des Altersbereichs ausgelagert und die NOMAD (Neuchâtel Organise le Maintien A Domicile) geschaffen. Diese wird durch das kantonale Gesundheitsamt finanziert und hat den möglichst langen Verbleib älterer Personen zuhause und den Zugang alter Menschen zu Pflege- und sozialen Leistungen zum Ziel. Dazu leistet die NOMAD finanzielle Unterstützung an die Spitex, an die PSO, den Rotkreuz-Kantonalverband und weitere Organisationen. Gleichzeitig leistet jedoch auch das kantonale Sozialamt finanzielle Unterstützung an bestimmte Organisationen, u.a. wiederum die PSO, für weitere Leistungen im Altersbereich.
- Im Kanton Luzern besteht ein Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung (ZiSG), dessen Verbandsleitung entsprechend den finanziellen Beteiligungen je zur Hälfte aus kantonalen und kommunalen Vertreterinnen und Vertretern besteht. Via Delegier-

²⁴ Einzelinitiative von Anton Schaller betreffend Fachstelle Alterspolitik, 20. Dezember 2006, KR-Nr. 416/2006.

²⁵ Anfrage von Renate Büchi-Wild (SP, Richterswil) betreffend Zuständigkeit für Themen die das Alter betreffen, 1. Oktober 2007, KR-Nr. 302/2007.

²⁶ Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 12. Dezember 2007, KR-Nr. 302/2007.

²⁷ Antrag des Regierungsrates vom 26. November 2008 betreffend Beschluss des Kantonsrates über die Einzelinitiative KR-Nr. 416/2006 betreffend Fachstelle Alterspolitik.

tenversammlung sind alle Gemeinden und der Kanton im Zweckverband vertreten. Der ZiSG richtet unter anderem finanzielle Beiträge an die kantonale Pro Senectute Organisation aus.

- Der Kanton Schaffhausen verfügt über eine ständige Alterskommission, in der der Kanton, die Gemeinden, verschiedene Leistungserbringer (Spitex, Pro Senectute) und Seniorenverbände vertreten sind.
- Der Kanton Solothurn verfügt seit 2011 über eine verwaltungsexterne Koordinationsstelle Alter²⁸, die durch die kantonale Pro Senectute Organisation geführt wird.
- Der Kanton St. Gallen verfügt über eine kantonale Fachkommission für Altersfragen, die aus kantonalen und kommunalen Stellen sowie Sozial- und Krankenversicherern zusammengesetzt ist.
- Der Kanton Waadt verfügt über einen Rat für Sozialpolitik (Conseil de politique sociale), der aus jeweils drei Vertretern des Kantons und der Gemeinden zusammengesetzt ist und über die Subventionen im Sozialbereich befindet. Die Organisationen richten die Subventionsgesuche an den Kanton, der Rat befindet über sie. Es bestehen daher kaum Subventionen, die direkt von den Gemeinden an die Organisationen ausgerichtet werden.

2.3.3 Kenntnis der Subventionspraxis nach Art. 101^{bis} AHVG

Ein Grossteil der für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen hatte gemäss eigenen Angaben vor der Befragung Kenntnis von der Subventionspraxis des Bundes nach Art. 101^{bis} AHVG (vgl. Tabelle 2–4): 22 der 26 befragten Stellen gaben an, davon Kenntnis gehabt zu haben, vier Stellen gaben an, teilweise von der Subventionspraxis des Bundes Kenntnis gehabt zu haben.

Tabelle 2-4: Kenntnis der Subventionspraxis des Bundes

Hatte die für Altersfragen zuständige Stelle des Kantons vor dieser Befragung Kenntnis davon, dass der Bund im Bereich Altershilfe bestimmte Organisationen und Leistungen subventioniert?					
		Ja	Teilweise	Nein	Weiss nicht
		AG, AI, BL, BS, GE, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH	AR, BE, FR, LU		
	Total				
Anzahl Kantone	26	22	4	0	0
Anteil in %	100%	85%	15%	0%	0%

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

Die NFA als Ausgangslage für die gegenwärtige Subventionspraxis des Bundes hatte gemäss den Informationen aus den vertiefenden Gesprächen für verschiedene Kantone Änderungen in der kantonalen Subventionspraxis zur Folge: Beispielsweise besteht der Leistungsvertrag zwischen dem Kanton Bern und der kantonalen Pro Senectute Organisation über den gegenwärtigen Leistungsumfang erst seit der NFA, in deren Folge Leistungen, die nicht mehr mit AHV-Geldern unterstützt wurden, neu durch den Kanton finanziell unterstützt werden. Auch der Kanton Neuenburg übernahm die

²⁸ „Leistungsvereinbarung 1. Juli 2011 bis 30. Juni 2015 über den Betrieb einer Koordinationsstelle Alter“, Departement des Innern des Kantons Solothurn, vertreten durch das Amt für Soziale Sicherheit (ASO).

finanzielle Unterstützung von Leistungen, die mit der NFA nicht mehr mit AHV-Mitteln unterstützt wurden, beispielsweise des Mahlzeitendienstes der kantonalen Pro Senectute Organisation und der durch den Rotkreuz-Kantonalverband angebotenen Pflege zu Hause. Des Weiteren orientiert der Kanton Tessin die Ausrichtung seiner finanziellen Unterstützung an die Organisationen an der neuen Ausgangslage, die durch die NFA geschaffen wurde und finanziert mit Ausnahme des Rotkreuz-Fahrdienstes nur Leistungen, die nicht bereits durch AHV-Gelder unterstützt werden. Das Inkrafttreten der NFA hatte überdies beispielsweise im Kanton Waadt eine Neuaufteilung der Finanzierung von Leistungen im Sozialbereich zwischen Gemeinden und Kanton zur Folge.²⁹ Die Kosten der Leistungen im Sozialbereich werden seit der NFA zur Hälfte vom Kanton und zur Hälfte von den Gemeinden getragen.

2.4 Zwischenfazit

In dem Bestreben der Kantone, dass ältere Menschen möglichst lang in möglichst guter Gesundheit zu Hause leben können, kommt der Altershilfe vor Ort in den Kantonen eine bedeutsame Rolle zu. Zwar ist die Leistungserbringung nicht nur auf die Altershilfe zu Hause beschränkt, indem verschiedene Dienstleistungen (z.B. Sozialberatung, Treuhanddienst) auch in Heimen angeboten werden. Der Schwerpunkt der Leistungen hat jedoch primär zum Ziel, älteren Menschen zu ermöglichen, den Heimeintritt durch Fahrdienste, Sportangebote, Besuchsdienste oder Hilfe, Betreuung und Pflege zu Hause hinauszuzögern.

Das Nachfragepotenzial in absoluten Zahlen für solche Leistungen ist unterschiedlich: Beispielsweise leben in den Kantonen Zürich und Bern rund 220'000 bzw. 180'000 Personen, die das Rentenalter erreicht haben, während es in den Kantonen Glarus, Uri, Ob- und Nidwalden sowie Appenzell Ausser- und Innerrhoden jeweils weniger als 10'000 Personen sind, die über 65 Jahre alt sind. Gleichzeitig unterscheidet sich die Ausgangslage für die Kantone auch hinsichtlich der Altersstruktur, so leben in den Kantonen Tessin, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Jura, Bern, Uri oder Neuenburg gemessen an der Anzahl Personen im erwerbstätigen Alter überdurchschnittlich viele Personen über 65 Jahren, während beispielsweise in den Kantonen Luzern, Zürich, Waadt oder Genf dieser Anteil unter dem gesamtschweizerischen Wert liegt.

Die Anerkennung, dass der Alterungsprozess jedoch individuell verläuft und nicht alle älteren Menschen auf Hilfeleistungen angewiesen sind, kommt in den Altersleitbildern und der Definition von besonders zu berücksichtigenden Zielgruppen zum Ausdruck, indem insbesondere auf Personen fokussiert wird, die aus gesundheitlichen oder auch materiellen Gründen Hilfe oder Betreuung und Pflege benötigen.

Die Organisation sowie Finanzierung der Hilfeleistungen obliegt in einzelnen Kantonen dem Kanton (z.B. Jura, Neuenburg, Appenzell-Innerrhoden) und in anderen den Gemeinden (z.B. Basel-Land, Luzern), ist in der Mehrzahl der Kantone jedoch als Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden definiert (z.B. Bern, Freiburg, Genf, Schaffhausen, Zürich). Die Leistungserbringung erfolgt in der Regel in allen Kantonen durch spezifische lokale oder gesamtschweizerisch tätige Organisatio-

²⁹ Loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF), du 24 novembre 2003, RSV 850.01; Décret du 2 octobre 2007 réglant les modalités d'application de l'impact financier de la RPT sur les communes vaudoises pour la facture sociale, RSV 175.516.

nen, einerseits im Rahmen bezahlter Arbeit, aber andererseits insbesondere auch durch Freiwilligenarbeit.

Diese Stossrichtung, dass der möglichst lange Verbleib älterer Personen zu Hause gefördert werden soll, geht einher mit der Strategie des Bundesrates für eine schweizerische Alterspolitik von 2007. Der Bund spielt nebst Kantonen und/oder Gemeinden ebenfalls eine Rolle in der Finanzierung von Leistungen in der Altershilfe, die jedoch mit Inkrafttreten der NFA 2008 eingeschränkt wurde: Während der Bund vor der NFA sowohl gesamtschweizerisch tätige Institutionen sowie lokale Altershilfe-Organisationen mit Mitteln aus der AHV unterstützt hat, sieht der im Zuge der NFA angepasste Art. 101^{bis} AHVG nunmehr nur noch die finanzielle Unterstützung von gesamtschweizerisch tätigen Institutionen mit AHV-Mitteln vor, während die Subventionierung von Hilfe und Pflege zu Hause in die Kompetenz der Kantone überging. Die nach Art. 101^{bis} AHVG ausgerichteten Beiträge werden von einzelnen dieser Organisationen (Pro Senectute Schweiz, SRK und Schweizerische Alzheimervereinigung) zu einem Teil an die kantonalen Sektionen zur Erbringung bestimmter Leistungen der Altershilfe (z.B. Sozialberatung, Fahrdienste, Gruppen und Kurse für Betroffene und Angehörige) weitergeleitet – eine Praxis, die auch nach der NFA beibehalten wurde und den für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen gemäss eigenen Angaben bekannt ist. Im Sinne einer Ausnahme ermöglicht Art. 223 Abs. 2 AHVV zudem die Ausrichtung von Beiträgen an Hilfeleistungen bei betagten Personen zu Hause und in ambulanten Einrichtungen, sofern diese von Freiwilligen erbracht werden.

Die Ausrichtung der Leistungen von Pro Senectute und SRK auf vulnerable Personengruppen entspricht nach Einschätzung der zuständigen kantonalen Stellen im Allgemeinen einem Bedarf der Kantone.

3 Finanzielle Unterstützung von Altershilfe-Organisationen

Die kantonalen Sektionen der nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützten Altershilfe-Organisationen Pro Senectute, SRK und Schweizerische Alzheimervereinigung erhalten jeweils von einer unterschiedlichen Anzahl Kantone wiederkehrend finanzielle Unterstützung (Kapitel 3.1). Diese Beiträge sind in der Regel an das Erbringen bestimmter Leistungen geknüpft. Dabei kann es sich einerseits um Leistungen handeln, die gegenwärtig auch nach Art. 101^{bis} AHVG mit Beiträgen unterstützt werden, oder die bis zum Inkrafttreten der NFA mit AHV-Mitteln unterstützt wurden. Andererseits unterstützen verschiedene Kantone die Erbringung weiterer Leistungen dieser Organisationen mit Beiträgen. (Kapitel 3.2). Einzelne Kantone leisten zudem finanzielle Unterstützung an andere Akteure für das Erbringen ähnlicher oder gleicher Leistungen (Kapitel 3.2.5).

Werden die durch kantonale Beiträge mitfinanzierten Leistungen dieser Organisationen auch durch Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützt, handelt es sich um eine Kofinanzierung. Die kantonalen Beiträge und allfällige Beiträge der Gemeinden müssten daher vom BSV gemäss Art. 224 AHVV bei der Ausrichtung der Finanzleistungen nach Art. 101^{bis} AHVG berücksichtigt werden.

Überdies ist die Frage von Interesse, wie die zuständigen Stellen den Bedarf an Leistungen ermitteln und ob die nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützten Leistungen einem Bedarf der Kantone entsprechen (Kapitel 3.2.1). Zudem stellt sich die Frage, wie die zuständigen kantonalen Stellen die Qualität, Effizienz und Wirksamkeit der von ihnen finanziell unterstützten Leistungen überprüfen (Kapitel 3.2.6). Die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen und den zuständigen kantonalen Stellen wird in der Regel als gut beurteilt, bei der Zusammenarbeit zwischen den Organisationen können sich hingegen aus Sicht der befragten Personen verschiedene Probleme ergeben (Kapitel 3.3).

3.1 Beiträge der Kantone an Altershilfe-Organisationen

3.1.1 Beiträge an die Pro Senectute Organisationen, Rotkreuz-Kantonalverbände, kantonale Sektionen der Alzheimervereinigung

Die mit AHV-Mitteln nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützten Organisationen Pro Senectute, SRK und die Schweizerische Alzheimervereinigung leiten jeweils einen Teil dieser Beiträge an die kantonalen Sektionen weiter, damit die in den Leistungsverträgen festgehaltenen Altershilfe-Leistungen vor Ort in den Kantonen erbracht werden können (vgl. Kapitel 1.1.5). Im Hinblick auf Art. 224 Abs. 1 AHVV, der das BSV als zuständige Verwaltungseinheit verpflichtet, bei der Ausrichtung der Beiträge die Finanzleistungen anderer öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften zu berücksichtigen, besteht besondere Relevanz in der Frage, ob die Kantone (und allenfalls die Gemeinden) regelmässige Beiträge an die kantonalen Pro Senectute Organisationen (PSO), Rotkreuz-Kantonalverbände sowie die kantonalen Sektionen der Schweizerischen Alzheimervereinigung leisten. Die für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen wurden in der schriftlichen Befragung gebeten anzugeben, ob gemäss ihren Kenntnissen der Kanton und/oder allenfalls die Gemeinden einen wiederkehrenden Beitrag an die Pro Senectute Organisation, den Rotkreuz-Kantonalverband sowie die kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung leisten und falls ja, wie hoch der allenfalls geschätzte jährliche Betrag ist. Die untenstehenden Angaben beziehen sich in der Regel auf die Subventionspraxis des Kantons, während zur Subventionspraxis der Gemeinden lediglich unvollständige Informationen vorliegen. Zusätzlich zu den Angaben aus der schriftlichen Befragung wurden daher beispielhaft Informationen zu kommunalen Beiträgen an die Pro Senectute Organisationen aus der lau-

fenden Evaluation von Pro Senectute durch die Eidgenössische Finanzkontrolle übernommen.³⁰ Diese Angaben stammen aus der Jahresrechnung 2010 der jeweiligen Pro Senectute Organisation und werden in den folgenden Abschnitten jeweils separat ausgewiesen.

Tabelle 3-1: Wiederkehrende Beiträge an PSO, Rotkreuz-Kantonalverbände, kantonale Sektionen der Alzheimervereinigung

Richtet der Kanton (bzw. allenfalls die Gemeinden) gemäss den der für Altersfragen zuständigen Stelle vorliegenden Informationen wiederkehrende Beiträge an die folgenden Organisationen aus?				
Pro Senectute Organisationen	Ja	Nein	Weiss nicht	
	AI, AR, BE, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SG ¹ , SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH ²	-	AG ³ , BL ⁴ , OW ⁵	
	Total			
Anzahl Kantone	26	23	0	3
Anteil in %	100%	88%	0%	12%
Rotkreuz-Kantonalverbände	Ja	Nein	Weiss nicht	
	FR, GE, GL, GR, LU ⁶ , NE, SH, TG, TI, UR, VD	BE, BS, JU, NW, OW, SG, SO, SZ, VS, ZG, ZH	AG, AI, AR, BL	
	Total			
Anzahl Kantone	26	11	11	4
Anteil in %	100%	42%	42%	15%
Alzheimervereinigung (kantonale Sektion)	Ja	Nein	Weiss nicht	
	BE, FR, GE, GR, NW, VD	AG, AI, AR, BL, BS, GL, JU, NE, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH	LU	
	Total			
Anzahl Kantone	26	6	19	1
Anteil in %	100%	23%	73%	4%

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

Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht von 100% abweichen.

¹ Gemäss den Informationen aus dem Jahresbericht 2010 der PSO St. Gallen bestehen Leistungsverträge mit den Gemeinden (www.sg.pro-senectute.ch/de/region/berichte_statistik).

² Gemäss den Informationen aus dem Jahresbericht 2010 der PSO Zürich bestehen Leistungsverträge mit der Stadt Zürich und der Stadt Winterthur (www.zh.pro-senectute.ch/de/ueberuns/jahresberichte).

³ Gemäss den Informationen aus dem Jahresbericht 2010 der PSO Aargau handelt es sich bei den Beiträgen der Gemeinden um Übergangsbeiträge, d.h. es kann davon ausgegangen werden, dass diese nicht wiederkehrend ausgerichtet werden (www.ag.pro-senectute.ch/data/13/jahresbericht_2010.pdf).

⁴ Gemäss den Informationen aus dem Jahresbericht 2010 der PSO beider Basel erhielt die PSO 2010 nicht näher beschriebene Beiträge der basellandschaftlichen Gemeinden (www.bb.pro-senectute.ch/pdf/jahresrechnung10.pdf).

⁵ Gemäss der schriftlichen Befragung werden im Kanton Obwalden Beiträge an die PSO ausgerichtet; unklar ist jedoch, ob es sich dabei um wiederkehrende Beiträge im Rahmen eines Leistungs- oder Subventionsvertrags handelt. Gemäss den Informationen aus dem Jahresbericht 2010 der PSO Obwalden erhielt die PSO 2010 nicht näher beschriebene Beiträge von Kanton und Gemeinden (www.ow.pro-senectute.ch/ueber-uns/jahresberichte.html).

⁶ Kommunalen Beitrag; aus der schriftlichen Befragung liegen keine Angaben zur Höhe des Beitrags vor.

Von den 26 für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen haben in der schriftlichen Befragung 21 Stellen angegeben, dass die kantonale Pro Senectute Organisation wiederkehrend, z.B. im Rahmen eines Leistungs- oder Subventionsvertrags, einen finanziellen Beitrag des Kantons erhält (Tabelle 3-1). Gemäss Informationen aus der Jahresrechnung 2010 erhielten die Pro Senec-

³⁰ Da die Evaluation der EFK auf Pro Senectute fokussiert, liegen keine vergleichbaren zusätzlichen Informationen zu allfälligen kommunalen Beiträgen an die Rotkreuz-Kantonalverbände und die kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung vor.

tute Organisationen St. Gallen³¹ und Zürich³² Beiträge aus Leistungsverträgen mit den Gemeinden. Auch die Pro Senectute Organisationen der Kantone Basel-Landschaft³³ und Obwalden³⁴ weisen in ihrer Jahresrechnung für 2010 Beiträge der Gemeinden aus. Inwiefern es sich dabei um regelmässig ausgerichtete oder einmalige Beiträge handelt, geht aus den Informationen jedoch nicht hervor. Des Weiteren richten gemäss den Angaben der befragten Stellen 11 Kantone wiederkehrende Beiträge an die Rotkreuz-Kantonalverbände aus. Lediglich in zwei Kantonen erhält die kantonale Sektion der Alzheimervereinigung einen regelmässigen Beitrag vom Kanton.

Nach Angaben der befragten Stellen erhielten zudem in einzelnen Kantonen die Pro Senectute Organisationen (Glarus, Schwyz, Zug), die Rotkreuz-Kantonalverbände (Luzern, Solothurn) sowie die kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung (Luzern, Schaffhausen) einmalige Beiträge des Kantons.

Tabelle 3-2: Pauschalbeiträge und finanzielle Unterstützung bestimmter Leistungen von PSO, Rotkreuz-Kantonalverbänden, kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung

Wird gemäss den der für Altersfragen zuständigen Stelle vorliegenden Informationen ein Pauschalbeitrag ausgerichtet und/oder werden einzelne, bestimmte Leistungen finanziell unterstützt?					
Pro Senectute Organisationen		Pauschalbetrag	einzelne, bestimmte Leistungen	Pauschalbetrag und einzelne, bestimmte Leistungen	Weiss nicht
		GR, JU, OW, VS	AR, BE, BS, GE, GL, LU, SH, SO, TG, TI, UR, VD, ZG	AI, BL, FR, NE, NW, SZ	AG
Total					
Anzahl Kantone	24	4	13	6	1
Anteil in %	100%	17%	54%	25%	4%
Rotkreuz-Kantonalverbände		Pauschalbetrag	einzelne, bestimmte Leistungen	Pauschalbetrag und einzelne, bestimmte Leistungen	Weiss nicht
		GR	FR, GE, LU, NE, SH, SO, TG, TI, UR, VD	GL	AG
Total					
Anzahl Kantone	13	1	10	1	1
Anteil in %	100%	8%	77%	8%	8%
Alzheimervereinigung (kantonale Sektion)		Pauschalbetrag	einzelne, bestimmte Leistungen	Pauschalbetrag und einzelne, bestimmte Leistungen	Weiss nicht
		GR, SH	BE, FR, GE, LU, NW, VD	-	-
Total					
Anzahl Kantone	8	2	6	0	0
Anteil in %	100%	25%	75%	0%	0%

Quelle: Schriftliche Befragung der für Altershilfe/Altersfragen zuständigen Personen aller Kantone. Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht von 100% abweichen.

³¹ www.sg.pro-senectute.ch/de/region/berichte_statistik.

³² www.zh.pro-senectute.ch/de/ueberuns/jahresberichte.

³³ www.bb.pro-senectute.ch/pdf/jahresrechnung10.pdf.

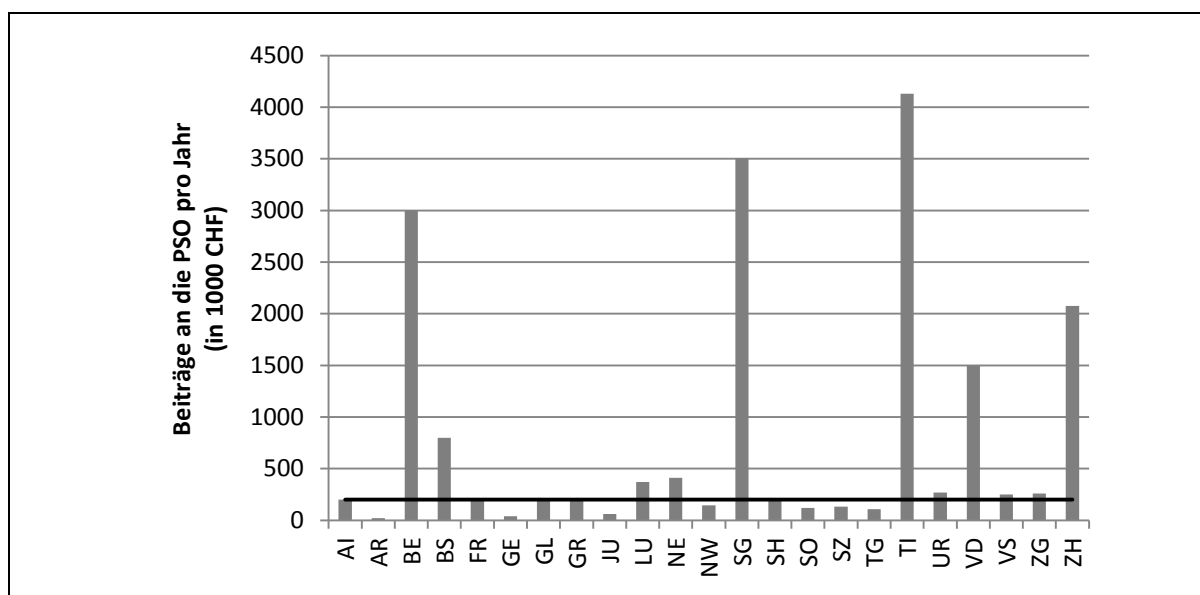
³⁴ www.ow.pro-senectute.ch/ueber-uns/jahresberichte.html.

Mit den einmaligen oder wiederkehrenden Beiträgen an die Pro Senectute Organisationen, die Rotkreuz-Kantonalverbände und die kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung ist gemäss Angaben der befragten kantonalen Stellen mehrheitlich die Erbringung von einzelnen, spezifisch bestimmten Leistungen verbunden (Tabelle 3-2). Lediglich vereinzelt erfolgt die finanzielle Unterstützung der Organisationen ausschliesslich mittels Pauschalbeiträgen. Ein kleiner Teil der Kantone richtet sowohl eine Pauschale als auch finanzielle Beiträge für bestimmte Leistungen aus.

3.1.2 Vergleich der wiederkehrenden Beiträge an die Pro Senectute Organisationen, Rotkreuz-Kantonalverbände, kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung

Nachfolgend werden die gemäss Angaben der befragten kantonalen Stellen an die Pro Senectute Organisationen, Rotkreuz-Kantonalverbände und kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung jährlich ausgerichteten, allenfalls geschätzten, wiederkehrenden Beiträge miteinander verglichen. Zusätzliche punktuell vorhandene Informationen zu kommunalen Beiträgen an die Pro Senectute Organisationen wurden aus der Jahresrechnung 2010 der jeweiligen Pro Senectute Organisation übernommen und werden in den folgenden Abschnitten separat ausgewiesen.³⁵

Abbildung 3-1: Beiträge der Kantone an die kantonalen Pro Senectute Organisationen



Quelle: Schriftliche Befragung der für Altershilfe/Altersfragen zuständigen Personen aller Kantone; Jahresberichte für 2010 der Pro Senectute Organisationen St. Gallen und Zürich über Leistungsverträge mit den Gemeinden des Kantons St. Gallen sowie den Städten Zürich und Winterthur (www.sg.pro-senectute.ch/de/region/berichte_statistik; www.zh.pro-senectute.ch/de/ueberuns/jahresberichte).

Die horizontale Linie bezeichnet den Median von 200'000 CHF.

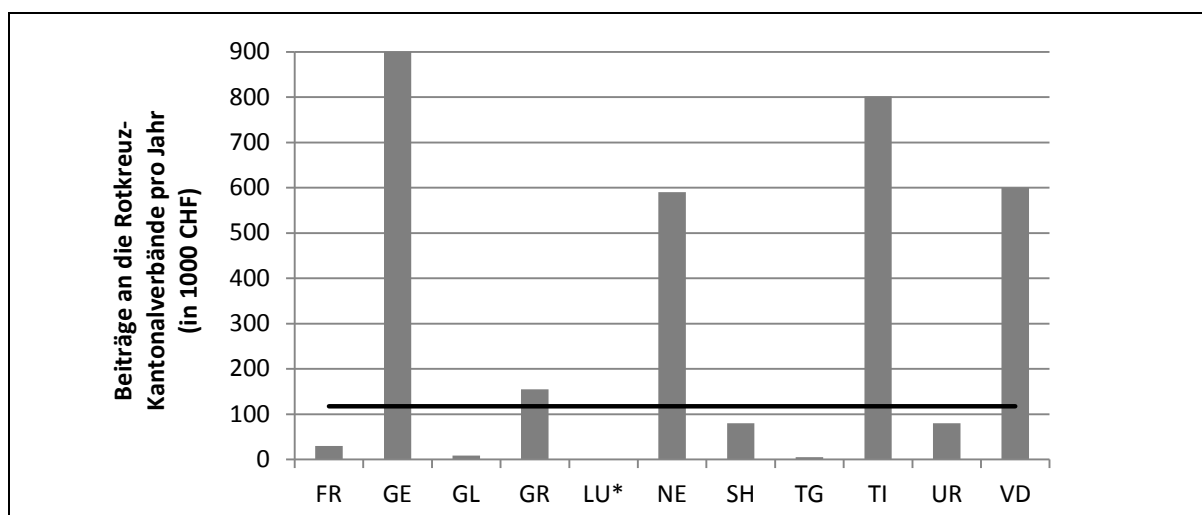
Gemäss den Jahresberichten der PSO wurden 2010 zudem in folgenden Kantonen Beiträge an die PSO ausgerichtet: Gemeinden Kanton Basel-Landschaft: 248'367 CHF (www.bb.pro-senectute.ch/pdf/jahresrechnung10.pdf), Kanton und Gemeinden Obwalden 80'000 CHF (www.ow.pro-senectute.ch/ueber-uns/jahresberichte.html). Es bestehen jedoch keine Informationen darüber, ob es sich dabei um wiederkehrende oder einmalige Beiträge handelt, daher wurden sie nicht in die Übersicht aufgenommen.

³⁵ Diese Informationen wurden im Rahmen der Evaluation von Pro Senectute durch die EFK erhoben. Zu allfälligen kommunalen Beiträgen an die Rotkreuz-Kantonalverbände und die kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung liegen keine vergleichbaren zusätzlichen Informationen vor.

Die Höhe der wiederkehrenden Beiträge, die jährlich an die Organisationen ausgerichtet werden, unterscheidet sich gemäss den Angaben der befragten Stellen beträchtlich: Die Hälfte der Kantone, die die Pro Senectute Organisationen regelmässig finanziell unterstützen, richten pro Jahr 200'000 CHF und mehr an die jeweilige Pro Senectute Organisation aus (Abbildung 3-1). So beläuft sich der Beitrag des Kantons Tessin pro Jahr auf 4'130'000 CHF, der Beitrag der Gemeinden des Kantons St. Gallen auf 3'508'000 CHF³⁶, der Beitrag des Kantons Bern auf 3'000'000 CHF und der Beitrag der Städte Zürich und Winterthur auf 2'078'000 CHF³⁷. Deutlich über dem Mittel von 200'000 CHF liegen zudem die Beiträge des Kantons Waadt auf 1'500'000 CHF und von Basel-Stadt (800'000 CHF pro Jahr).

Die regelmässige finanzielle Unterstützung an die Rotkreuz-Kantonalverbände ist im Vergleich zu den an die Pro Senectute Organisationen ausgerichteten Beiträgen im Mittel tiefer (Abbildung 3-2): Die Hälfte der Kantone richtet pro Jahr 117'500 CHF oder mehr an einen Rotkreuz-Kantonalverband aus. Der Beitrag des Kantons Genf beläuft sich auf 900'000 CHF³⁸ pro Jahr, der Betrag des Kantons Tessin auf 801'200 CHF pro Jahr. Deutlich über dem Mittel sind zudem die Beiträge der Kantone Waadt (600'000 CHF pro Jahr) und Neuenburg (590'000 CHF)³⁹.

Abbildung 3-2: Beiträge der Kantone an die Rotkreuz-Kantonalverbände⁴⁰



Quelle: Schriftliche Befragung der für Altershilfe/Altersfragen zuständigen Personen aller Kantone.
Die horizontale Linie bezeichnet den Median von 117'500 CHF.

* Über die Höhe des kommunalen Beitrags im Kanton Luzern (vgl. Tabelle 3-1) liegen aus der schriftlichen Befragung keine Angaben vor.

³⁶ Jahresbericht für 2010 der Pro Senectute Organisation St. Gallen über Leistungsverträge mit den Gemeinden des Kantons St. Gallen (www.sg.pro-senectute.ch/de/region/berichte_statistik).

³⁷ Jahresbericht für 2010 der Pro Senectute Organisation Zürich über Leistungsverträge mit den Städten Zürich und Winterthur (www.zh.pro-senectute.ch/de/ueberuns/jahresberichte).

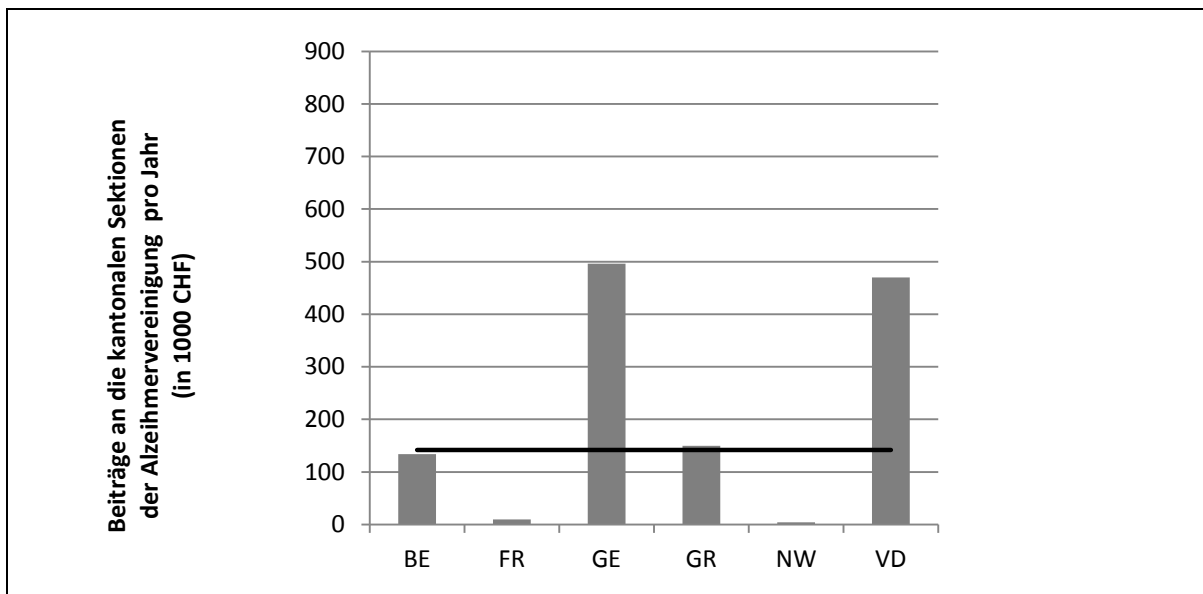
³⁸ Der Beitrag des Kantons Genf an den Rotkreuz-Kantonalverband beinhaltet nebst Leistungen der Altershilfe auch Beiträge an die Rückkehrhilfe für abgewiesene Asylsuchende und Personen ohne Aufenthaltsbewilligung sowie Hilfe für MigrantInnen.

³⁹ Der Beitrag des Kantons Neuenburg an den Rotkreuz-Kantonalverband beinhaltet nebst Leistungen der Altershilfe auch Beiträge an eine Säuglings- und Stillberatung.

⁴⁰ Die Beiträge der Kantone Genf, Graubünden, Neuenburg und Schaffhausen enthalten Leistungen, die nicht der Altershilfe zugeordnet werden: Rückkehrhilfe für abgewiesene Asylsuchende und Personen ohne Aufenthaltsbewilligung sowie Hilfe für MigrantInnen (Genf), Fachstelle für Arbeitsintegration/Werknetz (Graubünden), Säuglings- und Stillberatung (Neuenburg), Betreuung zu Hause von behinderten Kindern (Schaffhausen).

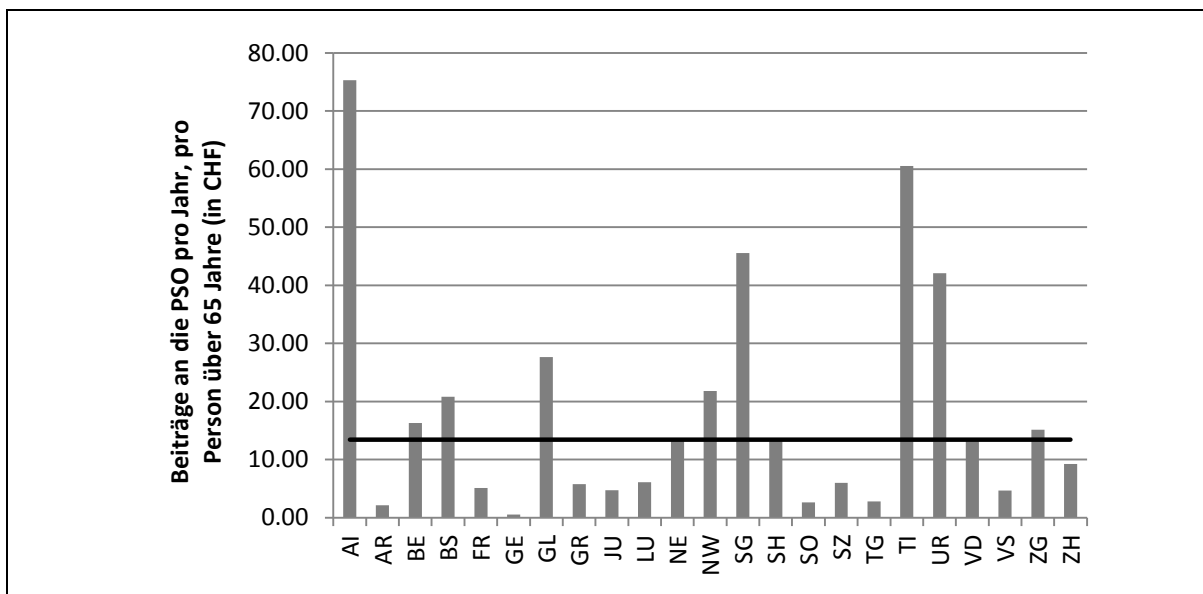
Lediglich sechs kantonale Sektionen der Alzheimervereinigung erhalten gemäss den befragten Stellen wiederkehrende Beiträge von den Kantonen (Abbildung 3-3): Die höchsten Beiträge richten die Kantone Genf (496'300 CHF pro Jahr) und Waadt (470'000 CHF pro Jahr) aus.

Abbildung 3-3: Beiträge der Kantone an die kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung



Quelle: Schriftliche Befragung der für Altershilfe/Altersfragen zuständigen Personen aller Kantone. Die horizontale Linie bezeichnet den Median von 142'000 CHF.

Abbildung 3-4: Beiträge der Kantone an die Pro Senectute Organisationen pro Person über 65 Jahren

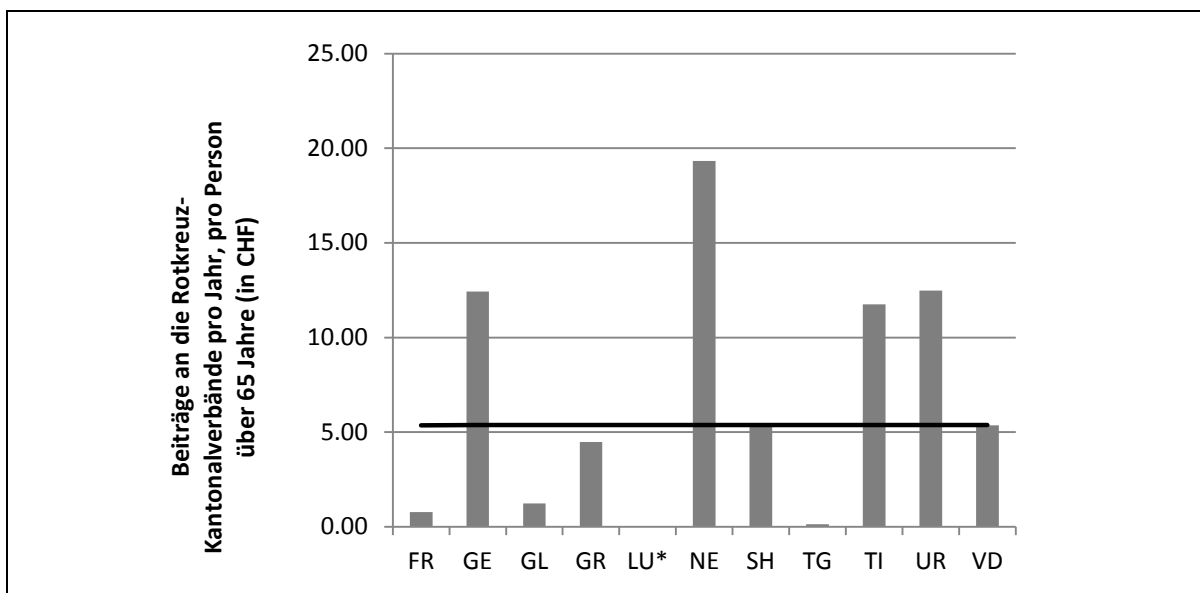


Quellen: Schriftliche Befragung der für Altershilfe/Altersfragen zuständigen Personen aller Kantone; Jahresberichte für 2010 der Pro Senectute Organisationen St. Gallen und Zürich über Leistungsverträge mit den Gemeinden des Kantons St. Gallen sowie den Städten Zürich und Winterthur (www.sg.pro-senectute.ch/de/region/berichte_statistik; www.zh.pro-senectute.ch/de/ueberuns/jahresberichte); BFS STATPOP. Die horizontale Linie bezeichnet den Median von 13.41 CHF.

Standardisiert nach Anzahl Personen über 65 Jahren an der ständigen Wohnbevölkerung der Kantone (vgl. Kapitel 2.1), zeigen sich weiterhin beträchtliche Unterschiede zwischen den Beiträgen der Kantone an die Pro Senectute Organisationen, Rotkreuz-Kantonalverbände und die kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung: So liegen die standardisierten Beiträge pro Jahr der Kantone Appenzell-Innerrhoden (rund 75 CHF), Tessin (rund 61 CHF), St. Gallen (rund 46 CHF)⁴¹ und Uri (rund 41 CHF) an die jeweilige Pro Senectute Organisation deutlich über dem Mittel der Kantone von rund 13 CHF pro Person (Abbildung 3-4). Die Hälfte der Kantone richtet gleich viel oder weniger als rund 13 CHF pro Person über 65 Jahren an die entsprechende Pro Senectute Organisation aus.

Mit einem Mittel von rund 5 CHF liegen die standardisierten Beiträge pro Jahr und Person über 65 Jahren an die Rotkreuz-Kantonalverbände deutlich tiefer (Abbildung 3-5): Die höchsten Beiträge werden in den Kantonen Neuenburg (rund 19 CHF), Uri (rund 13 CHF), Genf (rund 12 CHF) und Tessin (rund 12 CHF) ausgerichtet.

Abbildung 3-5: Beiträge der Kantone an die Rotkreuz-Kantonalverbände pro Person über 65 Jahren



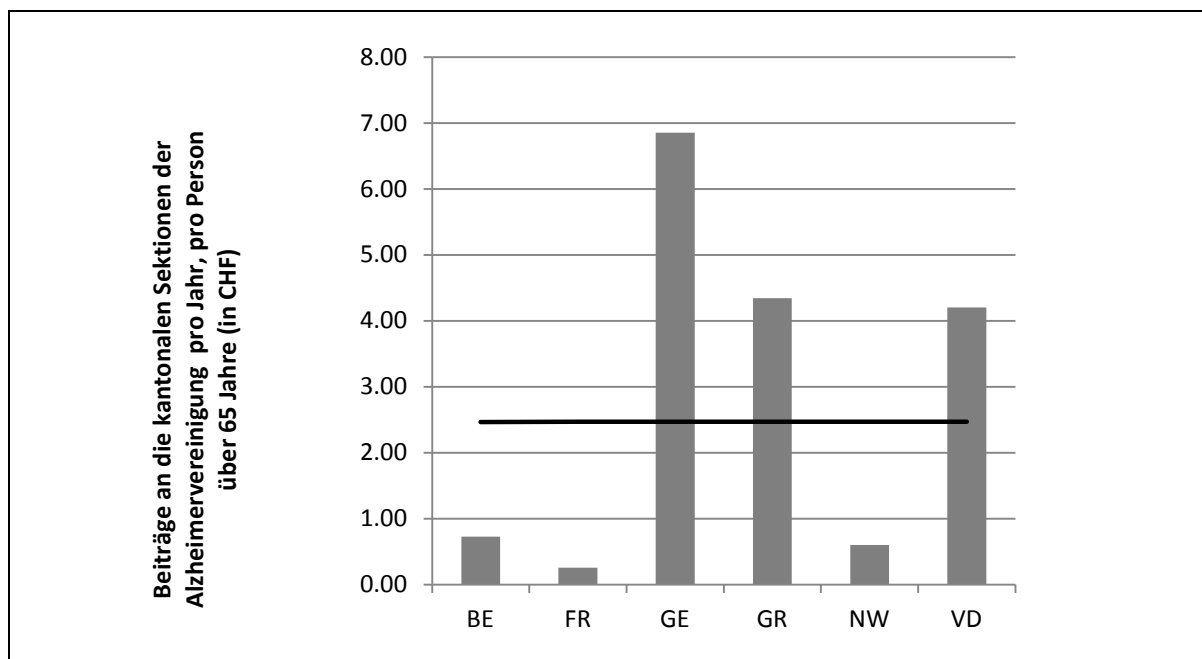
Quellen: Schriftliche Befragung der für Altershilfe/Altersfragen zuständigen Personen aller Kantone; BFS STATPOP. Die horizontale Linie bezeichnet den Median von 5.38 CHF.

* Über die Höhe des kommunalen Beitrags im Kanton Luzern (vgl. Tabelle 3-1) liegen aus der schriftlichen Befragung keine Angaben vor.

Die höchsten Beiträge an die kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung pro Jahr und Person über 65 Jahren werden in den Kantonen Genf (rund 7 CHF), Graubünden (rund 4 CHF) und Waadt (rund 4 CHF) geleistet (Abbildung 3-6). In den restlichen Kantonen liegen die Beiträge jeweils unter einem Schweizerfranken pro Jahr und Person über 65 Jahren.

⁴¹ Kommunale Beiträge via Leistungsvertrag (Jahresbericht 2010 der PSO St. Gallen; www.sg.pro-senectute.ch/de/region/berichte_statistik)

Abbildung 3-6: Beiträge der Kantone an die kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung pro Person über 65 Jahren



Quellen: Schriftliche Befragung der für Altershilfe/Altersfragen zuständigen Personen aller Kantone; BFS STATPOP. Die horizontale Linie bezeichnet den Median von 2.47 CHF.

3.2 Finanziell unterstützte Leistungen von Altershilfe-Organisationen durch die Kantone

3.2.1 Kantonaler Bedarf an Leistungen in der Altershilfe

Das Leistungsangebot in der Altershilfe, das durch den Kanton unterstützt wird, ist gemäss den Informationen aus den vertiefenden Gesprächen in den Kantonen vielfach historisch gewachsen. Wenn Organisationen für bestehende oder neue Leistungen um finanzielle Unterstützung bei den kantonalen Behörden anfragen, müssen sie in der Regel plausibel darlegen, dass ein Bedarf besteht. Allenfalls werden neue Leistungen vorerst als kantonale Pilotprojekte, z.B. präventive Hausbesuche und Familienplatzierungen im Kanton Bern (Frischknecht/Hornung 2011), oder als kantonsübergreifende Pilotprojekte (z.B.: „Best Practice Gesundheitsförderung im Alter“, das durch den Kanton Bern initiiert wurde) unterstützt.

In einzelnen Kantonen ist gesetzlich festgehalten, welche Leistungen in der Altershilfe bzw. im Bereich Hilfe und Pflege zu Hause allgemein durch den Kanton unterstützt und gefördert werden:

- Gemäss dem Altershilfegesetz⁴² des Kanton Appenzell-Innerrhoden sollen flächendeckende Besuchsdienste in Zusammenarbeit mit den Kirchgemeinden und der kantonalen Pro Senectute Organisation, die Freiwilligenarbeit, Beratung, Hilfe und Betreuung zu Hause und ambulant sowie die Schaffung von altersgerechten Wohnmöglichkeiten gefördert werden.

⁴² Gesetz über die öffentliche Altershilfe (Altershilfegesetz, AhiG), vom 27. April 2003, mit Revision vom 24. April 2005, 801.300.

- Das LAPRAMS⁴³ legt für den Kanton Waadt fest, dass insbesondere Leistungen unterstützt werden sollen, die bei Personen, die auf sozialmedizinische Massnahmen angewiesen sind, den Heimeintritt hinauszögern oder den Heimaufenthalt unterbrechen, d.h. beispielsweise Unterstützung, Begleitung und Hilfe zu Hause, Entlastungsdienste und andere Unterstützungsmassnahmen für Angehörige, Zugang zu Transportmöglichkeiten für Personen mit reduzierter Mobilität, Information und Sozialberatung, Massnahmen der gegenseitigen Hilfe und der sozialen Integration. Das Gesetz ist zudem die Grundlage für finanzielle Unterstützung an pflegende Angehörige, die aus diesem Grund eine Erwerbsarbeit teilweise oder vollständig aufgeben müssen.
- Für den Kanton Tessin legt das LACD⁴⁴ die Grundlagen der Hilfe und Pflege zu Hause fest. Dies betrifft Leistungen nach Art. 7 Abs. 2 KLV⁴⁵, d.h. Massnahmen der Abklärung, Beratung und Koordination, Massnahmen der Untersuchung und der Behandlung sowie Massnahmen der Grundpflege, hauswirtschaftliche Hilfsleistungen, Sozial-, Gesundheits- und Hygieneberatung, Information und Aktivierung von vor Ort vorhandenen Ressourcen, Gesundheitsförderung und Prävention.

Zudem fördern verschiedene Kantone gemäss den Informationen aus den vertiefenden Gesprächen die Inanspruchnahme bestimmter Leistungen, indem diese niederschwellig angeboten werden, beispielsweise betrifft dies die Sozialberatung und andere Beratungsleistungen in den Kantonen Bern und Solothurn.

Die Ermittlung des Bedarfs einer bestimmten Leistung erfolgt gemäss den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner in der Regel anhand der Erfahrungswerte der Leistungserbringer, die als relativ zuverlässig erachtet werden. Die Durchführung einer Bedarfsanalyse würde aus Sicht verschiedener Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner in einem Missverhältnis zur Höhe der finanziellen Unterstützung einer Leistung durch den Kanton stehen. Die Weiterführung oder regelmässige Erneuerung der Finanzierung für eine Leistung wird gemäss Informationen aus den Gesprächen in der Regel überprüft, wenn die Inanspruchnahme tief ist oder der zuständigen kantonalen Stelle Beschwerden vorliegen. Der Kanton Solothurn verfügt zu diesem Zweck über eine Ombudsstelle soziale Institutionen. In zwei der vertieft befragten Kantone erfolgt gegenwärtig eine Überprüfung der Leistungen: Im Kanton Bern wird im Zusammenhang mit dem Übergang der Finanzierung von Altershilfe-Leistungen in die alleinige Kompetenz des Kantons die Notwendigkeit der Finanzierung bestimmter Leistungen überprüft. Zur Diskussion steht insbesondere der Mahlzeitendienst. Im Kanton Neuenburg wird gegenwärtig die gesamte sozialmedizinische Planung einer Prüfung unterzogen. Der noch nicht verabschiedete Planungsbericht⁴⁶ beinhaltet detaillierte Bedarfseschätzungen bis zum Jahr 2022 für verschiedene Leistungen, die den möglichst langen Verbleib von älteren Person zuhause fördern, z.B. Pflegedienste, Hilfe für verschiedene Haushaltstätigkeiten (Waschen, Bügeln, Einkaufen etc.), Besuchsdienste etc. Zur Bestimmung der zukünftig anzubietenden Leistungen und deren Umfang wurde eine Arbeitsgruppe von Gesundheitsexpertinnen und -experten gebildet, sowie eine Befragung bei Gesundheitsfachpersonen und alten Menschen durchgeführt.

⁴³ Loi d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale (LAPRAMS), du 24 janvier 2006 (état: 01.05.2006), 850.11.

⁴⁴ Legge sull'assistenza e cura a domicilio (LACD), del 30 novembre 2010, 6.4.5.5.

⁴⁵ Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, vom 29. September 1995 (Stand am 1. Januar 2012), SR 832.112.31.

⁴⁶ Rapport d'information due Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la planification médico-sociale pour les personnes âgées (version de consultation), juillet 2011.

Die nach Art. 101^{bis} AHVG mit Mitteln aus dem AHV-Fonds finanziell unterstützten Leistungen entsprechen einem Bedarf der Kantone und Gemeinden: In der schriftlichen Befragung gaben 18 der 26 kantonalen Stellen an, dass gemäss ihrer Einschätzung alle durch den Bund nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützten Leistungen einem Bedarf des Kantons und der Gemeinden entsprechen. Eine Stelle gab an, dass eine Mehrheit der Leistungen einem Bedarf des Kantons entspricht, da sie dazu beitragen, dass ältere Personen länger zu Hause bleiben können. Einzelne Leistungen oder Leistungsgruppen wurden von jeweils einer weiteren Stelle als einem kantonalen Bedarf besonders entsprechend hervorgehoben:

- Bildung und Unterstützung von Angehörigen sowie Direkthilfe an die betroffene Person
- Leistungen der Pro Senectute Organisation und Rotkreuz-Fahrdienst
- Beiträge an Information und Koordination

Weitere vier Stellen haben sich nicht dazu geäussert, ob und allenfalls welche Leistungen einem Bedarf des Kantons und der Gemeinden entsprechen. In jeweils einem Fall liegt dies daran, dass auf kantonaler Ebene keine ausformulierte Alterspolitik besteht bzw. die Gemeinden zuständig sind.

Gemäss den Informationen aus den vertiefenden Gesprächen sind die Leistungen der Altershilfe generell eine wichtige Ergänzung in der Alterspolitik der Kantone und gegebenenfalls der Gemeinden, indem sie zwar in der Regel lediglich einen eher kleinen Budgetposten ausmachen, aber eine bedeutsame Wirkung entfalten in den Bestrebungen, dass ältere Menschen möglichst lang (möglichst gesund) zu Hause bleiben können.

Einzelne Gesprächspartnerinnen und -partner haben darauf hingewiesen, dass die Bedürfnisse älterer Personen vielfältiger geworden sind und der Bedarf an bestimmten Leistungen in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Dies betrifft beispielsweise Beratungsleistungen für oder im Zusammenhang mit demenzkranken Personen, Haushaltshilfen und Betreuung zu Hause rund um die Uhr. Im Spitexbereich beobachtet eine Gesprächspartnerin bzw. ein Gesprächspartner eine Verschiebung von den hauswirtschaftlichen zu den pflegerischen Leistungen.

In verschiedenen Bereichen orten die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner auf kantonaler, aber teilweise auch auf nationaler Ebene Nachhol- und Ausbaubedarf:

- Von zwei Gesprächspartnerinnen bzw. Gesprächspartnern wurde die Schaffung einer Abgeltung (z.B. in Form einer Erwerbsausfallentschädigung) oder die Anrechnung von Pflegeleistungen durch Angehörige an die AHV thematisiert. Ähnliche Überlegungen betreffen den Bereich der Freiwilligenarbeit.
- In einem Gespräch wurde Nachholbedarf bei der Wertschätzung des Alters geortet, indem Alter (vermehrt) nicht nur als Belastung wahrgenommen wird.
- Stark zugenommen hat gemäss drei Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern der Bedarf an Beratung und Angeboten im Bereich Demenz/Alzheimer sowohl für davon direkt betroffene Personen, aber auch für Angehörige.
- In drei Gesprächen wurde bemerkt, dass der Bedarf im Bereich Wohnen zugenommen hat bzw. neue Bedürfnisse entstanden sind, beispielsweise betreffend den folgenden Angeboten: Haushaltshilfen, die täglich mehrere Stunden aushelfen oder sogar bei der zu betreuenden Person wohnen; Personen, die Nachtwachen durchführen, betreutes Wohnen, Tageszentren.
- In jeweils einem Gespräch wurde Nachholbedarf für verschiedene weitere Angebote identifiziert: Anlauf- oder Beratungsstelle für Palliative Care, Begleitung von Personen mit Alzheimer,

Hilfe für Angehörige, administrative und soziale Hilfe, Einkaufshilfe, Fusspflege und Podologie, Ergotherapie, Physiotherapie.

3.2.2 Leistungen der Pro Senectute Organisationen

Gemäss den Angaben der für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen werden alle nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützten Leistungen der Pro Senectute Organisationen von jeweils mindestens einem Kanton ebenfalls finanziell unterstützt (Tabelle 3-3). Von 19 Kantonen wird die Sozialberatung von Einzelpersonen finanziell unterstützt. Zudem erhalten die Gemeinwesenarbeit (12 Kantone), die Bildungsangebote (11 Kantone) sowie Sozialberatung von Gruppen, Sportangebote und der Steuererklärungsdienst (jeweils 10 Kantone) besonders häufig finanzielle Unterstützung.

Tabelle 3-3: Kantonale Beiträge für nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützte Leistungen der Pro Senectute Organisationen

Leistungen	Kantone	Anzahl Kantone	Anteil in % (100% = 26 Kantone)
Sozialberatung von Einzelpersonen	AG, AI, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG	19	73%
Gemeinwesenarbeit (Nachbarschaftshilfe, Kontaktpflege)	AG, AI, BE, GE, LU, NW, OW, SO, TG, UR, VD, VS	12	46%
Bildungsangebote	AG, AI, BE, GE, GL, NE, NW, OW, SO, TG, VD	11	42%
Sozialberatung von Gruppen ¹	AG, AI, GR, LU, NE, NW, OW, SO, TG, ZG	10	38%
Sportangebote	AG, AI, BE, GE, LU, NE, NW, OW, TG, UR	10	38%
Steuerklärungsdienst	AG, AI, BS, GE, GL, LU, NE, OW, TG, UR	10	38%
Koordination und Entwicklung (Qualitätssicherung, Controlling, Vernetzung und Koordination)	AG, AI, GL, OW, SH, SO, TG, UR	8	31%
Treuhanddienst	AG, AI, BS, LU, NE, OW, TG, UR	8	31%
Administrative Hilfe	AG, AI, GE, GL, NE, TG, OW	7	27%
Kontakt- und Informationsbesuche	AI, BE, OW, TG, UR, VD, VS	7	27%
Begleit- und Integrationsbesuche	AI, BE, GR, OW, TG, VD	6	23%
Betreuung von pflegebedürftigen älteren Menschen zu Hause	AI, BE, GE, GL, LU	5	19%
Fahrdienst	AG, AI, BE, GE	4	15%
Begleitungen ausser Haus	AI, TG	2	8%
Reparaturdienst	GE	1	4%

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

Bemerkungen: Gemäss Jahresbericht der PSO Zürich richtete die Stadt Zürich 2010 Beiträge für den Treuhanddienst, der auch nach Art. 101^{bis} AHVG Beiträge erhält, aus. Keine Angaben bestehen für die Gemeinden des Kantons St. Gallen sowie für die Stadt Winterthur, die ebenfalls über Leistungsverträge mit der jeweiligen PSO verfügen (vgl. Kapitel 3.1).

Verschiedene Kantone haben die finanzielle Unterstützung von Leistungen der Pro Senectute Organisationen übernommen, die infolge der NFA nicht mehr mit AHV-Mitteln nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützt wurden (Tabelle 3-4), insbesondere der Mahlzeitendienst (Bern, Jura, Neuenburg, Nidwalden, Tessin, Uri), der Reinigungsdienst (Bern, Basel-Stadt, Freiburg, Schaffhausen), der Umzugs- und Räumungsdienst (Bern, Basel-Stadt, Freiburg, Schaffhausen) sowie der Fusspflegedienst (Bern, Nidwalden, Tessin, Waadt). Die befragten Stellen der Kantone Appenzell-Ausserrhoden,

Bern, Freiburg und Wallis haben zudem darauf hingewiesen, dass der Kanton die Sozialberatung im Heim finanziell unterstützt. Nach Inkrafttreten der NFA wurden zudem keine Tagesheime mehr mit Geldern aus dem AHV-Fonds unterstützt. Deren Finanzierung obliegt seither dem Kanton: Tagesheime werden im Kanton Uri und im Kanton Tessin (fünf durch die Pro Senectute Organisation geführte Tagesheime) finanziell unterstützt. Betreute Ferien und Mittagstische werden in jeweils einem Kanton (Nidwalden bzw. Waadt) finanziell unterstützt.

Tabelle 3-4: Kantonale Beiträge für seit Inkrafttreten der NFA nicht mehr nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützte Leistungen der Pro Senectute Organisationen

Leistungen	Kantone
Mahlzeitendienst	BE, JU, NE, NW, TI, UR
Reinigungsdienst	BE, BS, FR, SH
Umzugs- und Räumungsdienst	BE, BS, LU, SH
Fusspflagedienst	BE, NW, TI, VD
Sozialberatung im Heim	AR, BE, FR, VS
Tagesheime	TI, UR
Betreute Ferien	NW
Mittagstische	VD

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

Bemerkungen: Gemäss Jahresbericht der PSO Zürich richtete 2010 die Stadt Zürich Beiträge an den Mahlzeitendienst und den Reinigungsdienst aus. Keine Angaben bestehen für die Gemeinden des Kantons St. Gallen sowie für die Stadt Winterthur, die ebenfalls über Leistungsverträge mit der jeweiligen PSO verfügen (vgl. Kapitel 3.1).

In verschiedenen Kantonen erhält die jeweilige Pro Senectute Organisation zudem gemäss den befragten kantonalen Stellen finanzielle Beiträge seitens des Kantons für die Erbringung weiterer Leistungen der Altershilfe (Tabelle 3-5), beispielsweise im Bereich Gesundheitsförderung und Prävention (Kantone Bern, Solothurn, Zug).

Tabelle 3-5: Kantonale Beiträge für andere Leistungen der Pro Senectute Organisationen

Leistungen	Kantone
Gesundheitsförderung und Prävention	BE, SO, ZG
Sozialberatung (zusätzliche Stunden)	FR
Entlastungsdienst	SH
Generationenbeziehungen	BE
Vormundschaftliche Mandate	GL
Öffentlichkeitsarbeit	GL
Angehörigengruppen	LU
Demenz-Hotline	LU
Individuelle Finanzhilfen ¹	LU
Rollstuhltaxi	NW
Koordinationsstelle Alter	SO
Quartiers solidaires	VD
Mitarbeit Projekte, ständige Kommissionen	TI

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

Bemerkungen: Gemäss Jahresbericht der PSO Zürich richtete die Stadt Zürich 2010 Beiträge an die Rentenverwaltung aus. Keine Angaben bestehen für die Gemeinden des Kantons St. Gallen sowie für die Stadt Winterthur, die ebenfalls über Leistungsverträge mit der jeweiligen PSO verfügen (vgl. Kapitel 3.1).

¹ Bei den individuellen Finanzhilfen im Kanton Luzern handelt es sich um ergänzende Leistungen im Einzelfall zu den nach Art. 17 ELG ausgerichteten individuellen Finanzhilfen.

Die zuständige Stelle des Kantons Freiburg hat zudem angegeben, dass kantonale Beiträge an die Pro Senectute Organisation für zusätzliche Stunden Sozialberatung ausgerichtet werden, die über die Anzahl der im Rahmen der Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG anrechenbaren Stunden hinausgehen.

3.2.3 Leistungen der Rotkreuz-Kantonalverbände

Die Leistungen der Rotkreuz-Kantonalverbände, die mit Beiträgen nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützt werden, werden gemäss den Informationen der befragten kantonalen Stellen jeweils in mindestens einem Kanton auch mit kantonalen Mitteln unterstützt (Tabelle 3-6). Am häufigsten erhält der jeweilige Rotkreuz-Kantonalverband einen Beitrag für den Rotkreuz-Fahrdienst (Kantone Aargau⁴⁷, Appenzell-Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Luzern, Tessin, Waadt). In fünf Kantonen erhält zudem der Lehrgang PflegehelferInnen SRK eine finanzielle Unterstützung des Kantons (Aargau⁴⁸, Appenzell-Innerrhoden, Genf, Graubünden, Waadt) und der Notruf für allein lebende Betagte, der durch den Rotkreuz-Kantonalverband angeboten wird, erhält von vier Kantonen (Aargau⁴⁹, Appenzell-Innerrhoden, Graubünden, Solothurn) ebenfalls einen Beitrag. Drei Kantone (Genf, Schaffhausen, Waadt) leisten finanzielle Unterstützung für Betreuungs-, Beratungs- und Besuchsdienste. Der Kanton Graubünden hat in der schriftlichen Befragung zudem angegeben, die Bevölkerungskurse im Altersbereich finanziell zu unterstützen.

Tabelle 3-6: Kantonale Beiträge für nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützte Leistungen der Rotkreuz-Kantonalverbände

Leistungen	Kantone	Anzahl Kantone	Anteil in % (100% = 26 Kantone)
Rotkreuz-Fahrdienst	AG ¹ , AI, GL, GR, LU, TI, VD	7	27%
Lehrgang PflegehelferInnen SRK	AG ¹ , AI, GE, GR, VD	5	19%
Rotkreuz-Notruf für allein lebende Betagte	AG ¹ , AI, GR, SO	4	15%
Betreuungs-, Beratungs- und Besuchsdienste durch Freiwillige	GE, SH, VD	3	12%
Bevölkerungskurse im Altersbereich	GR	1	4%

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

¹ Dabei handelt es sich nicht um Beiträge des Kantons, sondern um finanzielle Unterstützung durch einzelne Gemeinden.

Zwei Leistungen der Rotkreuz-Kantonalverbände, die seit Inkrafttreten der NFA nicht mehr mit Mitteln aus dem AHV-Fonds unterstützt werden, erhalten in einzelnen Kantonen Beiträge (

Tabelle 3-7): Der Entlastungsdienst für pflegende Angehörige wird gemäss Angaben der befragten kantonalen Stellen in den Kantonen Freiburg, Luzern, Solothurn, Thurgau und Uri finanziell unterstützt, die Pflege zu Hause erhält vom Kanton Neuenburg finanzielle Beiträge.

⁴⁷ Beiträge durch die Gemeinden.

⁴⁸ Beiträge durch die Gemeinden.

⁴⁹ Beiträge durch die Gemeinden.

Tabelle 3-7: Kantonale Beiträge für seit Inkrafttreten der NFA nicht mehr nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützte Leistungen der Rotkreuz-Kantonalverbände

Leistungen	Kantone
Entlastungsdienst pflegende Angehörige	FR, LU ¹ , SO, TG ² , UR
Pflege zu Hause	NE

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

¹ Dabei handelt es sich um Beiträge der Stadt Luzern.

² Dabei handelt es sich um Beiträge der Gemeinden.

In den Kantonen Solothurn und Tessin erhalten die Rotkreuz-Kantonalverbände zudem Beiträge für ein Tagesheim und im Kanton Graubünden für das Angebot einer Schuldenberatung (Tabelle 3-8). Die in Kapitel 0 ausgewiesenen wiederkehrenden kantonalen Beiträge an die Rotkreuz-Kantonalverbände beinhalten in einzelnen Fällen überdies Beiträge an Leistungen, die nicht zum Bereich der Altershilfe gehören, namentlich Rückkehrhilfe für abgewiesene Asylsuchende und Personen ohne Aufenthaltsbewilligung sowie Hilfe für MigrantInnen (Genf), Fachstelle für Arbeitsintegration/Werknetz (Graubünden), Säuglings- und Stillberatung (Neuenburg), Betreuung zu Hause von behinderten Kindern (Schaffhausen).

Tabelle 3-8: Kantonale Beiträge für andere Leistungen der Rotkreuz-Kantonalverbände

Leistungen	Kantone
Tagesheim	SO, TI
Schuldenberatung	GR

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

3.2.4 Leistungen der kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung

Einzelne kantonale Sektionen der Alzheimervereinigung erhalten kantonale Beiträge für Leistungen, die auch nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützt werden (Tabelle 3-9): Am häufigsten werden Selbsthilfegruppen für Angehörige finanziell unterstützt (Bern, Graubünden, Nidwalden, Waadt). Im Kanton Graubünden erhält die kantonale Sektion der Alzheimervereinigung zudem Beiträge für Gruppen für Menschen mit Demenz und Alzheimer-Ferien.

Tabelle 3-9: Kantonale Beiträge für nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützte Leistungen der kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung

Leistungen	Kantone	Anzahl Kantone	Anteil in % (100% = 26 Kantone)
Selbsthilfegruppen für Angehörige	BE, GR, NW, VD	4	15%
Gruppen für Menschen mit Demenz	GR	1	4%
Alzheimer-Ferien	GR	1	4%

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

Der Entlastungsdienst für Angehörige, der seit Inkrafttreten der NFA nicht mehr mit AHV-Mitteln unterstützt wird, erhält in den Kantonen Freiburg und Waadt einen Beitrag des Kantons (Tabelle 3-10):

Tabelle 3-10: Kantonale Beiträge für seit Inkrafttreten der NFA nicht mehr nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützte Leistungen der kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung

Leistungen	Kantone
Entlastungsdienste für Angehörige	FR, VD

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

In verschiedenen Kantonen erhält die kantonale Sektion der Alzheimervereinigung zudem wiederkehrende Beiträge für die Erbringung weiterer Leistungen (Tabelle 3-11). Beratungsleistungen sowie Öffentlichkeitsarbeit und Information werden in den Kantonen Bern und Graubünden finanziell unterstützt. Der Kanton Genf leistet finanzielle Beiträge an den Betrieb einer Tagesstätte durch die kantonale Sektion der Alzheimervereinigung. Zudem werden Schulungen und Vorträge (Bern), die Bauberatung für Pflegeheime (Graubünden) sowie der Ausbau der Geschäftsstelle und das Verfassen eines Ratgebers (Luzern) von jeweils einem Kanton finanziell unterstützt.

Tabelle 3-11: Kantonale Beiträge für andere Leistungen der kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung

Leistungen	Kantone
Telefonische und persönliche Beratung, Beratung von Einzelpersonen	BE, GR
Standaktionen, Öffentlichkeitsarbeit und Information	BE, GR
Tagesstätte	GE
Schulungen und Vorträge	BE
Bauberatung bei Um- und Neubauten von Pflegeheimen	GR
Ausbau der kantonalen Geschäftsstelle	LU
Ratgeber zum 20-jährigen Jubiläum	LU

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

3.2.5 Ähnliche oder gleiche Leistungen anderer Akteure

Verschiedene Kantone haben zudem weitere oder andere Akteure mit der Erbringung der nach Art. 101^{bis} AHVG mit AHV-Mitteln finanziell unterstützten Leistungen beauftragt. Unter den beauftragten Akteuren finden sich unter anderem sowohl Altershilfe-Organisationen, z.B. Mouvement des aînés im Kanton Neuenburg, aber auch Organisationen, die sich in der Alters- und Behindertenhilfe betätigen, so z.B. die Association des Vieillards, Invalides, Veuves et Orphelins (AVIVO) in den Kantonen Genf und Waadt oder Pro Infirmis, die sich für behinderte Personen engagiert.

Verschiedene Kantone geben an, für das Erbringen einer bestimmten Leistung sowohl der Pro Senectute Organisation als auch anderen Akteuren finanzielle Unterstützung auszurichten (Tabelle 3-12): So erhält beispielsweise die Pro Senectute Organisation in den Kantonen Genf und Schwyz einen Beitrag an die Sozialberatung von Einzelpersonen, gleichzeitig erhalten im Kanton Genf die Gemeinden und im Kanton Schwyz Pro Infirmis finanzielle Unterstützung, um Sozialberatungen durchzuführen. Auch für die Gemeinwesenarbeit und die Sport- und Bildungsangebote werden sowohl die Pro Senectute Organisation sowie jeweils verschiedene andere Anbieter finanziell unterstützt.

Einzelne Kantone, die angegeben haben, eine bestimmte Leistung der Pro Senectute Organisation nicht zu unterstützen, richten Beiträge an andere Anbieter für das Erbringen dieser Leistung aus (Tabelle 3-12):

Tabelle 3-12: Kantonale Beiträge an andere Leistungsanbieter für ähnliche oder gleiche Leistungen der Pro Senectute Organisation

Finanzielle Unterstützung an andere Anbieter für ähnliche oder gleiche Leistungen der PSO		
Leistung	Kanton	Finanziell unterstützte(r) Akteur(e)
Sozialberatung von Einzelpersonen	GE*	Stadt Genf und andere Gemeinden
	SZ*	Pro Infirmis
	VD	Pro Infirmis, Association des Vieillards, Invalides, Veuves et Orphelins (AVIVO)
	ZH	Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter (UBA)
Sozialberatung von Gruppen	VD	Selbsthilfegruppen
	ZH	Selbsthilfezentren
Gemeinwesenarbeit (Nachbarschaftshilfe, Kontaktpflege)	GE*	Stadt Genf und andere Gemeinden
	VD*	Croix-rouge vaudoise
Steuerklärungsdienst	GE*	Association des Vieillards, Invalides, Veuves et Orphelins (AVIVO)
	VD	Association des Vieillards, Invalides, Veuves et Orphelins (AVIVO)
Reparaturdienst	GE*	La Carte Blanche
Begleit- und Integrationsbesuche	SO	Solodaris, Einsatz für die Gesellschaft (EFG)
	VD*	Croix-rouge vaudoise
Kontakt- und Informationsbesuche	BE*	Besuchsdienst Bern
Administrative Hilfe	GE*	Association des Vieillards, Invalides, Veuves et Orphelins (AVIVO), Stadt Genf und andere Gemeinden
Fahrdienst	BE*	Spitex, Stiftung Behindertentransport
	GE*	Transport Handicap – Transports publics genevois (TPG)
	LU	Verschiedene Anbieter mittels eines Gutscheinmodells
	SG	Verschiedene in einem Verein zusammengeschlossene Fahrdienste
	SZ	Pro Infirmis
	TI	Associazione Mendrisiotto Anziani, Croce Rossa Lugano, Croce Rossa Bellinzona, Samaritani Biasca, Samaritani Bodio-Personico-Pollegio, Fondazione trasporti STB, Altair, Servizio trasporti Regione Malcantone
	VD	Association vaudoise d'aide et de soins à domicile, Croix-rouge vaudoise, 4 roues de secours, Transport Handicap Vaud
ZH	Stiftung Pro Mobil	
Begleitungen ausser Haus	BE	Besuchsdienst Bern
Betreuung von pflegebedürftigen älteren Menschen zu Hause	GE*	Fondation des Services d'Aide et de Soins à Domicile (FSASD)
	TG	Spitex
	ZH	Spitex
Sportangebote	GE*	Stadt Genf und andere Gemeinden
	NE*	Mouvement des aînés
Bildungsangebote	GE*	Universität Genf
	NE*	Mouvement des aînés
	VD*	Formation des bénévoles

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

* Kantone, die für die Erbringung der gleichen Leistung auch an die PSO finanzielle Unterstützung ausrichten, sind mit einem Asterisk markiert.

Auch bei den nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützten Leistungen der Rotkreuz-Kantonalverbände gibt es Kantone, die sowohl die Leistungserbringung durch den Rotkreuz-Kantonalverband wie auch durch einen anderen Anbieter finanziell unterstützen (Tabelle 3-13): So leistet z.B. der Kanton Solothurn Beiträge für Betreuungs-, Beratungs- und Besuchsdienste durch Freiwillige sowohl an den Rotkreuz-Kantonalverband als auch an die Organisationen Solodaris und Einsatz für die Gesellschaft (EFG). Der Kanton Waadt hingegen richtet für die Erbringung dieser Leistung einen Beitrag an die Organisation Bénévolat vaud, aber nicht an den Rotkreuz-Kantonalverband aus.

Beim Fahrdienst, der nach Art. 101^{bis} AHVG sowohl bei den Pro Senectute Organisationen wie auch bei den Rotkreuz-Kantonalverbänden aus dem AHV-Fonds unterstützt wird, werden von den Kantonen besonders häufig weitere oder andere Anbieter finanziell unterstützt (Tabelle 3-12 sowie Tabelle 3-13). Im Kanton Bern wird das Angebot der Pro Senectute Organisation und auch der Spitex und der Stiftung Behindertentransport und im Kanton Genf das Angebot der Pro Senectute Organisation und der Dienst Transport Handicap finanziell unterstützt, aber nicht der Rotkreuz-Fahrdienst. Umgekehrt erhalten der Rotkreuz-Fahrdienst und zahlreiche weitere Anbieter in den Kantonen Luzern und Tessin einen Beitrag, aber nicht der Fahrdienst der Pro Senectute Organisation. In den Kantonen Schwyz, St. Gallen, Waadt und Zürich werden die Fahrdienste von Pro Senectute und der Rotkreuz-Kantonalverbände nicht finanziell unterstützt, sondern es erhalten andere Anbieter finanzielle Beiträge. In verschiedenen Kantonen bestehen gemäss den vertiefenden Gespräche mit den für Altershilfe/Altersfragen zuständigen Personen der Kantone Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich Zusammenschlüsse von Anbietern von Fahrdiensten oder es werden vom Kanton oder einer beauftragten Organisation Gutscheine ausgegeben, die bei verschiedenen Anbietern eingelöst werden:

- Im Kanton Bern erhält die Stiftung Behindertentransport finanzielle Unterstützung durch den Kanton, um Gutscheine an mobilitätsbehinderte Personen abzugeben, die in der Folge einen Fahrdienst aussuchen können, bei dem sie den Gutschein einlösen möchten. Das System entstand auf Initiative des Behindertenbereichs – wie dies auch in anderen Kantonen der Fall ist – und zeichnet sich dadurch aus, dass die daran angeschlossenen Fahrdienste bestimmte Qualitätskriterien erfüllen müssen, u.a. betreffend Professionalität der FahrerInnen. Anbieter mit freiwilligen FahrerInnen, wie z.B. der Rotkreuz-Kantonalverband, sind daher nicht diesem System angeschlossen und erhalten keine finanzielle Unterstützung durch den Kanton.
- Auch im Kanton Luzern wird der Fahrdienst über Gutscheine organisiert. Die Gutscheine werden durch Pro Infirmis ausgegeben und können bei einem der angeschlossenen Tixi- oder Taxi-Unternehmen oder auch dem Rotkreuz-Fahrdienst eingelöst werden.
- Im Kanton Zürich wird die Berechtigung, einen Fahrdienst in Anspruch zu nehmen, von Pro Senectute und Pro Infirmis im Auftrag der kantonalen Stiftung Pro Mobil abgeklärt. An Pro Mobil sind über 200 Fahrorganisationen im Kantonsgebiet angeschlossen, nicht aber der Rotkreuz- oder der Pro Senectute-Fahrdienst. Die Stiftung gibt Gutscheine an mobilitätsbehinderte Personen ab, die bei einer an ProMobil angeschlossenen Fahrorganisation eingelöst werden können.
- Über ein anderes System verfügt der Kanton St. Gallen, der verschiedene Fahrdienste, die sich auf Initiative des Kantons in einem Verein zusammengeschlossen haben, mit kantonalen Beiträgen via Leistungsvertrag unterstützt. Bis auf eine Ausnahme handelt es sich dabei um LaienfahrerInnen. Auch der bereits durch den Bund finanziell unterstützte Rotkreuz-Fahrdienst ist Mitglied dieses Vereins, erhält aber aus diesem Grund keinen zusätzlichen Beitrag des Kantons und würde bei Bedarf lediglich einen um den Bundesbeitrag reduzierten kantonalen Beitrag erhalten.

Tabelle 3-13: Kantonale Beiträge an andere Leistungsanbieter für ähnliche oder gleiche Leistungen der Rotkreuz-Kantonalverbände

Finanzielle Unterstützung an andere Anbieter für ähnliche oder gleiche Leistungen der Rotkreuz-Kantonalverbände		
Leistung	Kanton	Finanziell unterstützte(r) Akteur(e)
Fahrdienst	BE	Spitex, Stiftung Behindertentransport
	GE	Foyer Handicap
	LU*	Verschiedene Anbieter mittels eines Gutscheinmodells
	TI*	Associazione Mendrisiotto Anziani, Croce Rossa Lugano, Croce Rossa Bellinzona, Samaritani Biasca, Samaritani Bodio-Personico-Pollegio, Fondazione trasporti STB, Altair, Servizio trasporti Regione Malcanton
	SG*	Verschiedene in einem Verein zusammengeschlossene Fahrdienste
	ZH	Stiftung Pro Mobil
Notruf für allein lebende Betagte	GE	Fondation des Services d'Aide et de Soins à Domicile (FSASD)
Betreuungs-, Beratungs- und Besuchsdienste durch Freiwillige	VD	Secutel
	BE	Spitex
	SO*	Solodaris, Einsatz für die Gesellschaft (EFG)
	VD	Bénévolat vaud

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

* Kantone, die für die Erbringung der gleichen Leistung auch an den Rotkreuz-Kantonalverband finanzielle Unterstützung ausrichten, sind mit einem Asterisk markiert.

Im Alzheimerbereich unterstützt der Kanton Waadt sowohl die kantonale Sektion der Alzheimervereinigung wie auch weitere Anbieter für die Organisation von Selbsthilfegruppen für Angehörige (Tabelle 3-14). Der Kanton Genf hingegen unterstützt für die Organisation von Selbsthilfegruppen für Angehörige sowie Alzheimer-Ferien ausschliesslich andere Anbieter, d.h. die Organisationen APAF bzw. Hospice général.

Tabelle 3-14: Kantonale Beiträge an andere Leistungsanbieter für ähnliche oder gleiche Leistungen der kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung

Finanzielle Unterstützung an andere Anbieter für ähnliche oder gleiche Leistungen der kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung		
Leistung	Kanton	Finanziell unterstützte(r) Akteur(e)
Selbsthilfegruppen für Angehörige	GE	Association d'aide et d'accompagnement des personnes âgées en EMS et de leurs familles (APAF)
	VD*	Verschiedene Behindertenorganisationen
Alzheimer-Ferien	GE	Hospice général

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

* Kantone, die für die Erbringung der gleichen Leistung auch an die kantonale Sektion der Alzheimervereinigung finanzielle Unterstützung ausrichten, sind mit einem Asterisk markiert.

3.2.6 Qualität, Effizienz und Wirksamkeit der Leistungen

Die Qualität, Effizienz und Wirksamkeit der durch die Kantone finanziell unterstützten Leistungen wird gemäss Angaben der zuständigen kantonalen Stellen in der Regel anhand von Jahresberichten und allenfalls zusätzlichen Angaben über die Erbringung, Inanspruchnahme und Finanzierung von Leistungen überprüft (Tabelle 3-15). In den Kantonen Uri und Zug finden regelmässige Controllinggespräche mit den Leistungserbringenden statt.

Aufgrund der Informationen aus der schriftlichen Befragung und den vertiefenden Gesprächen findet in der Regel keine wissenschaftliche Überprüfung der Qualität, Effizienz und Wirksamkeit der Leistungen statt. Grössere Pilotprojekte werden aber beispielsweise im Kanton Bern wissenschaftlich evaluiert.

Aus Sicht der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner sprechen vielfältige Gründe dagegen, alle subventionierten Leistungen eingehend auf ihre Qualität, Effizienz und Wirksamkeit zu überprüfen: Der Hauptgrund liegt im Aufwand – finanziell wie auch personell – der mit einer umfassenden Überprüfung im Zusammenhang steht. Einerseits sind die finanziellen Beiträge des Kantons an diese Leistungen im Vergleich zu anderen Bereichen häufig vergleichsweise tief und stünden aus Sicht der Gesprächspartnerinnen und -partner in einem Missverhältnis zum finanziellen Aufwand für eine eingehende Prüfung von Qualität, Effizienz und Wirksamkeit. Andererseits stehen einzelne Kantone dem dadurch entstehenden administrativen Aufwand sowohl auf Seiten des Kantons wie auch der zu überprüfenden Organisation grundsätzlich kritisch gegenüber. Einige GesprächspartnerInnen geben ausserdem zu bedenken, dass der Wirkungsnachweis in diesen Leistungsbereichen grundsätzlich eher schwierig sein dürfte.

Tabelle 3-15: Überprüfung der Qualität, Effizienz und Wirksamkeit der subventionierten Leistungen

Kanton	Instrument	PSO	RK	ALZ
AG	Wird durch die Gemeinden im Rahmen der Leistungsaufträge festgelegt		x	
AI	Berichtswesen, Controlling	x		
BE	Regelmässige Controllinggespräche	x		
GE	Arbeitsberichte, Statistiken	x	x	
GL	Berichterstattung, Statistiken, Controlling	x		
GR	Berichte wie für das BSV Jahresberichte Jahresbericht und Jahresrechnung; Kennzahlen zu Beratungen, Schulungen, Klienten	x	x	x
LU	Reporting	x		
NW	Jahresbericht Pro Senectute	x		
SH	Summarische Prüfung (Leistungsausweis gemäss Jahresbericht) Summarische Prüfung des Jahresberichts, detaillierter Ausweis der erbrachten Leistungen	x	x	
SO	Wird mit Leistungsvereinbarung definiert Jahresberichte	x	x	
SZ	Einsicht in Betriebs-, Leistungs-, Personen- und Qualitätsdaten	x		
TG	Jahresrechnung und Budget, Teilnahme an der Jahresversammlung	x		
TI	Benchmarking mit ähnlichen Leistungen		x	
UR	Jahresberichte und Controlling-Gespräche	x		
VD	Leistungsbericht mit statistischen und finanziellen Informationen	x	x	x
VS	Übersicht über das Monitoring der Leistungen und Finanzierung	x		
ZG	Regelmässige Controllinggespräche	x		

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

3.3 Zusammenarbeit in der kantonalen Altershilfe

3.3.1 Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Altershilfe-Organisationen

Die oft langjährige Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und den Altershilfe-Organisationen wird von den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern grundsätzlich als gut beschrieben: Das Verhältnis sei partnerschaftlich und es bestehe ein regelmässiger Dialog zwischen Kanton und Organisationen. In einzelnen Kantonen ist dieser Dialog institutionalisiert, indem z.B. die Pro Senectute Organisation Einsitz in der ständigen Alterskommission des Kantons Schaffhausen hat oder in verschiedenen Kantonen regelmässig in Arbeitsgruppen zu Altersthemen einbezogen wird.

Mehrere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner weisen darauf hin, dass zwischen der zuständigen kantonalen Stelle und der Organisation ein Vertrauensverhältnis bestehe, die Organisationen vor Ort eine gute Arbeit machen und als glaubwürdig wahrgenommen werden. Geht es um Anfragen zur finanziellen Unterstützung von Leistungen durch den Kanton, lässt sich aus den Rückmeldungen der zuständigen kantonalen Stellen schliessen, dass die Organisationen in der Regel die verschiedenen Finanzquellen transparent und aktiv offenlegen.

3.3.2 Zusammenarbeit zwischen den Altershilfe-Organisationen

Die Qualität der Zusammenarbeit zwischen den im jeweiligen Kanton tätigen Altershilfe-Organisationen wird von den für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stelle mehrheitlich als gut bis sehr gut bezeichnet: 15 der 24 Stellen, die sich zu der Frage geäussert haben, sind der Ansicht, dass die Koordination zwischen den Organisationen funktioniert und diese gut oder sogar sehr gut zusammenarbeiten. Neun Stellen bezeichnen die Zusammenarbeit hingegen als deutlich verbesserungswürdig oder sogar als schlecht.

Dadurch, dass die finanzielle Unterstützung von Altershilfe-Organisationen seitens der Kantone und Gemeinden häufig historisch gewachsen ist und eine langjährige, teilweise enge Zusammenarbeit besteht, hat gemäss einzelnen Gesprächspartnerinnen und -partnern das Auftreten neuer Themen und damit allenfalls neuer spezialisierter Organisationen (z.B. im Bereich Demenz/Alzheimer) in einzelnen Kantonen einen Konkurrenzkampf um kantonale und kommunale Subventionen zwischen den vor Ort aktiven Organisationen ausgelöst oder diesen verstärkt, insbesondere wenn es sich um Nischen handelte, die von etablierten Organisationen (z.B. Pro Senectute Organisation, Rotkreuz-Kantonalverband) noch nicht besetzt waren. Das Beispiel des Themas Demenz/Alzheimer zeigt, dass dieses in den verschiedenen Kantonen unterschiedlich bearbeitet wird: So erhält in einzelnen Kantonen (z.B. Bern, Graubünden) die kantonale Sektion der Alzheimervereinigung Beiträge des Kantons für die Bearbeitung des Themas Demenz/Alzheimer, während im Kanton Luzern eine Zusammenarbeit zwischen der kantonalen Sektion der Alzheimervereinigung und der Pro Senectute Organisation für das vom Kanton finanziell unterstützte Angebot eines Infotelefon zum Thema Demenz stattfindet.

Die Zusammenarbeit verschiedener Organisationen auf Initiative des Kantons scheint zum Beispiel im Bereich des Fahrdiensts für Personen mit eingeschränkter Mobilität gut zu funktionieren: Verschiedene Fahrdienste sind beispielsweise in den Kantonen St. Gallen (Verein Behinderten-Fahrdienste des Kantons St. Gallen) und Zürich (Stiftung Pro Mobil) in einem Verein bzw. einer Stiftung organisiert und vom Kanton finanziell unterstützt. Gemäss Informationen aus den vertiefenden Gesprächen sind die Organisationen aber nicht immer bereit, bei der Leistungserbringung stärker zusammenzuarbeiten, was nicht nur an allenfalls vorhandenem ausgeprägtem Konkurrenzdenken son-

dem gegebenenfalls auch an persönlichen Differenzen zwischen Personen auf der Leitungsebene von Organisationen liegen kann.

3.4 Zwischenfazit

Der Vergleich der durch die Kantone finanziell unterstützten Altershilfe-Organisationen zeigt, dass die lokalen Pro Senectute Organisationen am häufigsten durch die Kantone finanziell unterstützt werden und die geleisteten Beiträge im Mittel höher sind als bei den Rotkreuz-Kantonalverbänden und den kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung. Dabei erhalten alle Leistungen der Organisationen, die mit Mitteln aus dem AHV-Fonds nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützt werden, auch von einer je nach Leistung unterschiedlich grossen Anzahl Kantone finanzielle Unterstützung und werden damit durch Bund und Kantone kofinanziert. Eine grosse Mehrheit der befragten kantonalen Stellen ist der Ansicht, dass diese Leistungen einem Bedarf des Kantons entsprechen. Verschiedene Kantone haben zudem die finanzielle Unterstützung von Leistungen übernommen, die seit Inkrafttreten der NFA nicht mehr mit Beiträgen nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützt werden: Am häufigsten, d.h. von sechs Kantonen, wird dabei der Mahlzeitendienst von Pro Senectute unterstützt, während der Entlastungsdienst für pflegende Angehörige, der durch die Rotkreuz-Kantonalverbände angeboten wird, in fünf Kantonen finanzielle Unterstützung erhält. Darüber hinaus werden zahlreiche weitere Leistungen von den Kantonen finanziell unterstützt, z.B. Gesundheitsförderung und Prävention der Pro Senectute Organisationen in den Kantonen Bern, Solothurn und Zug oder durch die Rotkreuz-Kantonalverbände in den Kantonen Solothurn und Tessin bzw. durch die kantonale Sektion der Alzheimervereinigung im Kanton Genf geführte Tagesstätten.

Zahlreiche Kantone richten für das Erbringen einer bestimmten Leistung nicht nur einen Beitrag an die Pro Senectute Organisation, den Rotkreuz-Kantonalverband oder die Alzheimervereinigung aus, sondern auch an weitere Akteure. Ein besonders grosses Akteursfeld besteht gemäss den vorliegenden Informationen beim Fahrdienst, bei dem eine Vielzahl an Anbietern allenfalls zusätzlich zu den Pro Senectute Organisationen und den Rotkreuz-Kantonalverbänden via Zusammenschluss verschiedener Fahrdienste oder via Gutscheinsystem von kantonalen Beiträgen profitieren kann. Die Zusammenarbeit mit den Organisationen und zwischen den Organisationen wird von den zuständigen Stellen zudem mehrheitlich als gut erachtet.

Die Zusammensetzung der in einem Kanton finanziell unterstützten Leistungen ist häufig historisch gewachsen. Der Bedarf wird in der Regel durch die Leistungserbringer ermittelt und deren Plausibilität durch die zuständigen kantonalen Stellen überprüft. Einzelne Kantone (Appenzell-Innerrhoden, Waadt, Tessin) verfügen über Bestimmungen zu den zu fördernden Leistungen in den gesetzlichen Grundlagen. Nebst der kantonsspezifischen Nachfrage dürfte die Leistungszusammensetzung für die Höhe der finanziellen Beiträge bedeutsam sein: So richtet beispielsweise der Kanton Tessin deutlich über dem Mittel liegende finanzielle Beiträge in absoluten Zahlen an die Pro Senectute Organisation und den Rotkreuz-Kantonalverband aus, unterstützt damit jedoch unter anderem fünf durch Pro Senectute und eines durch den Rotkreuz-Kantonalverband geführte Tagesheime. Mit den deutlich über dem Mittel liegenden Beiträgen des Kantons Genf an die kantonale Sektion der Alzheimervereinigung wird zudem ausschliesslich ein Tagesheim finanziert. Die wiederkehrenden Beiträge an die Rotkreuz-Kantonalverbände, z.B. im Rahmen von Subventions- oder Leistungsverträgen beinhalten in den Kantonen Genf und Neuenburg zudem zu erbringende Leistungen in anderen Bereichen (MigrantInnen, Säuglinge).

Die Überprüfung von Qualität, Effizienz und Wirksamkeit der von den Kantonen finanziell unterstützten Leistungen in der Altershilfe erfolgt in der Regel anhand von Jahres- und allenfalls Controllingberichten. Mit Hinweis auf die im Vergleich zu anderen Bereichen häufig relativ kleinen finanziellen Beiträge, findet mehrheitlich keine wissenschaftliche Überprüfung von Qualität, Effizienz und Wirksamkeit statt.

4 Koordination der Subventionspraxis der Kantone mit der Subventionspraxis nach Art. 101^{bis} AHVG

4.1 Berücksichtigung der finanziellen Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG

Werden durch Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützte Leistungen auch durch kantonale Beiträge unterstützt, handelt es sich um eine Kofinanzierung. Art. 224 AHVV legt fest, dass allfällige kantonale und kommunale Beiträge vom BSV als zuständiges Bundesamt bei der Ausrichtung der Finanzleistungen nach Art. 101^{bis} AHVG berücksichtigt werden müssen. Das BSV verfügt jedoch gegenwärtig nicht über die dazu notwendigen Informationen (vgl. Kapitel 1.2).

In der vorliegenden Untersuchung wurde daher bei den für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen erhoben, ob allenfalls umgekehrt die Kantone bei der Ausrichtung von Beiträgen an diese Leistungen den Umstand berücksichtigen, dass diese Leistungen bereits mit AHV-Mitteln unterstützt werden (Tabelle 4-1).

Von den insgesamt 22 Kantonen, die nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützte Leistungen der Pro Senectute Organisationen unterstützen, haben 14 befragte Stellen angegeben, dass die Beiträge aus dem AHV-Fonds bei der Ausrichtung von finanzieller Unterstützung berücksichtigt werden. Vier Kantone berücksichtigen die Beiträge gemäss Angaben der zuständigen kantonalen Stelle teilweise (Aargau, Basel-Stadt, Glarus, Solothurn), drei Kantone berücksichtigen die Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG nicht (Appenzell-Innerrhoden, Genf, Zug). Eine befragte Stelle hat angegeben, über keine Informationen darüber zu verfügen, ob die Beiträge berücksichtigt werden.

Gemäss Informationen der befragten kantonalen Stellen richten zehn Kantone Beiträge an die Rotkreuz-Kantonalverbände für Leistungen aus, die auch mit AHV-Mitteln unterstützt werden. Gemäss diesen Informationen berücksichtigen vier Kantone (Luzern, Schaffhausen, Tessin, Waadt) diesen Umstand, ein Kanton (Solothurn) berücksichtigt dies teilweise und zwei Kantone (Appenzell-Innerrhoden, Genf) berücksichtigen die Beiträge nicht. Drei weitere Stellen haben angegeben, keine Kenntnis davon zu haben, ob die Beiträge berücksichtigt werden.

Von den fünf Stellen, die Leistungen der kantonalen Sektion der Alzheimervereinigung unterstützen, die auch durch Beiträge aus dem AHV-Fonds unterstützt werden, gibt lediglich eine Stelle (Waadt) an, dass dieser Umstand bei der Ausrichtung von Beiträgen berücksichtigt wird. In drei Kantonen (Bern, Graubünden, Nidwalden) wird dieser Umstand nicht berücksichtigt. Eine Stelle gibt an, dies aufgrund der ihr vorliegenden Informationen nicht beurteilen zu können.

Tabelle 4-1: Berücksichtigung der finanziellen Beiträge des Bundes bei der Ausrichtung von kantonalen Beiträgen

Wird bei der Ausrichtung finanzieller Unterstützung an nach Art. 101 ^{bis} AHVG unterstützten Leistungen gemäss Kenntnissen der für Altersfragen zuständigen Stelle berücksichtigt, dass auch der Bund diese Leistungen finanziell unterstützt?					
Leistungen der Pro Senectute Organisationen ¹		Ja	Teilweise	Nein	Weiss nicht
		BE, GR, JU, LU, NE, NW, OW ² , SH, SZ, TG, UR, VD, VS	AG ² , BS, GL, SO	AI, GE, ZG	FR
	Total				
Anzahl Kantone	21	13	4	3	1
Anteil in %	100%	62%	19%	14%	5%
Leistungen der Rotkreuz-Kantonalverbände ³		Ja	Teilweise	Nein	Weiss nicht
		LU, SH, TI, VD	SO ⁴	AI ⁵ , GE	AG ⁵ , GL, GR
	Total				
Anzahl Kantone	10	4	1	2	3
Anteil in %	100%	40%	10%	20%	30%
Leistungen der Alzheimervereinigung (kantonale Sektion) ⁶		Ja	Teilweise	Nein	Weiss nicht
		VD	-	BE, GR, NW	-
	Total				
Anzahl Kantone	4	1	0	3	0
Anteil in %	100%	25%	0%	75%	0%

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

Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht von 100% abweichen.

¹ Folgende Kantone richten zwar wiederkehrende Beiträge an die PSO aus, unterstützen damit aber keine Leistungen, die auch Beiträge aus dem AHV-Fonds erhalten und sind daher nicht in dieser Übersicht enthalten: Appenzell-Ausserrhodon, Tessin; In den Kantonen St. Gallen und Zürich richten Gemeinden wiederkehrende Beiträge an die PSO aus, es ist jedoch unklar, welche Leistungen damit unterstützt werden.

² In den Kantonen Aargau und Obwalden werden zwar Beiträge für Leistungen ausgerichtet, die auch aus dem AHV-Fonds unterstützt werden, es liegen jedoch keine Informationen dazu vor, ob es sich dabei um wiederkehrende Beiträge handelt.

³ Folgende Kantone richten zwar wiederkehrende Beiträge an den Rotkreuz-Kantonalverband aus, unterstützen damit aber keine Leistungen, die auch Beiträge aus dem AHV-Fonds erhalten und sind daher nicht in dieser Übersicht enthalten: Freiburg, Neuenburg und Thurgau.

⁴ Beim Beitrag des Kantons Solothurn an den Rotkreuz-Kantonalverband handelt es sich nicht um regelmässig wiederkehrende Beiträge.

⁵ In den Kantonen Aargau und Appenzell-Innerrhodon werden zwar Leistungen finanziell unterstützt, die auch Beiträge aus dem AHV-Fonds erhalten, unklar ist jedoch, ob es sich bei den kantonalen/kommunalen Beiträgen um wiederkehrende Beiträge handelt.

⁶ Folgende Kantone richten zwar wiederkehrende Beiträge an die kantonale Sektion der Alzheimervereinigung aus, unterstützen damit aber keine Leistungen, die auch Beiträge aus dem AHV-Fonds erhalten und sind daher in dieser Übersicht nicht enthalten: Freiburg, Genf.

Werden die Beiträge aus dem AHV-Fonds bei der finanziellen Unterstützung von Leistungen berücksichtigt, erfolgt gemäss den Informationen aus den vertiefenden Gesprächen die Ausrichtung eines kantonalen Beitrags in der Regel ergänzend. Dies wird an den folgenden drei Beispielen illustriert:

- Gemäss den Informationen der für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stelle, werden im Kanton Tessin in der Regel keine Leistungen unterstützt, die bereits nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützt werden. Eine Ausnahme ist der Rotkreuz-Fahrdienst, der zusammen mit anderen Fahrdiensten vom Kanton mit finanziellen Beiträgen unterstützt wird. Der Rotkreuz-Kantonalverband erhält dafür einen um den Beitrag nach Art. 101^{bis} AHVG reduzierten kantonalen Beitrag. Der gleiche Mechanismus findet sich auch im Kanton

St. Gallen, der allerdings mit Ausnahme des Fahrdienstes für Personen mit eingeschränkter Mobilität nicht in den Altershilfe-Bereich involviert ist.

- Der Kanton Waadt beteiligt sich subsidiär an der Finanzierung von Leistungen, die nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützt werden, wenn die Finanzierung durch AHV-Mittel und andere Quellen nicht ausreicht. So hat die Pro Senectute Organisation für 2011 einen kantonalen Beitrag für die Sozialberatung erhalten, da die anderen Finanzierungsquellen nicht ausreichten, dieser wird aber 2012 nicht ausgerichtet. Für die anderen Leistungen der Pro Senectute Organisation, die finanzielle Unterstützung nach Art. 101^{bis} AHVG erhalten und durch den Kanton unterstützt werden (d.h. Gemeinwesenarbeit, Bildungsangebote, Kontakt-, Informations-, Begleit- und Integrationsbesuche), leistet der Kanton einen ergänzenden Beitrag. Kantonalen Beiträge an Leistungen des Rotkreuz-Kantonalverbands und der kantonalen Sektion der Alzheimervereinigung werden ebenfalls lediglich ergänzend geleistet.
- Die Leistungsvereinbarung⁵⁰ über den Betrieb einer Koordinationsstelle Alter zwischen dem Amt für soziale Sicherheit des Kantons Solothurn und der Pro Senectute Organisation hält fest, welche Leistungen im Rahmen der Koordinationsstelle angeboten werden sollen. Diejenigen Leistungen im Bereich Sozialberatung, Sportangebote sowie Bildungsangebote, die Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG erhalten, wurden als bereits bestehendes Angebot in die Leistungsvereinbarung einbezogen. Zudem wurde festgehalten, dass z.B. die Sozialberatung dezentral angeboten werden soll. Die kantonalen Beiträge finanzieren eine Erweiterung bzw. Ergänzung dieser bereits bestehenden Angebote: Zusätzlich zur bestehenden Sozialberatung sollen Familienkonferenzen und sozialarbeiterische Heimberatungen durchgeführt werden, zusätzlich zu den bereits bestehenden Sportkursen und –gruppen Grundausbildungen zur/zum „Sportleitenden esa“ und Fortbildungskurse für die Sportleitenden und zusätzlich zu den bestehenden Bildungskursen sollen Kurse zu digitalen Medien angeboten werden.

In einzelnen Gesprächen wurde die Ansicht geäußert, dass mit der NFA eine klarere Ausgangslage geschaffen wurde für die Finanzierung von Organisationen und Leistungen der Altershilfe, indem nur noch gesamtschweizerisch tätige Organisationen und bestimmte Leistungen nach Art. 101^{bis} AHVG finanziert werden, während die Hauptverantwortung bei den Kantonen und allenfalls den Gemeinden liegt. In einzelnen Gesprächen wurden jedoch insbesondere Unkenntnis über die Beiträge aus dem AHV-Fonds an eine lokal erbrachte Leistung und erheblicher Aufwand, um die notwendigen Informationen in Erfahrung zu bringen, als Gründe dafür aufgeführt, dass der Beitrag nach Art. 101^{bis} AHVG bei der finanziellen Unterstützung von Organisationen oder bestimmten Leistungen bisher noch nicht berücksichtigt wurde. Ein weiterer Grund dafür, dass die Beiträge aus dem AHV-Fonds bisher von den zuständigen kantonalen Stellen bei der Ausrichtung von finanzieller Unterstützung nicht berücksichtigt wurden, ist gemäss den Informationen aus den vertiefenden Gesprächen im Umstand begründet, dass einzelne Leistungsverträge bereits länger bestehen und das Thema erst bei der Überarbeitung aktuell wird. In einem Gespräch wurde bemerkt, dass der Beitrag des Kantons mit weniger Anforderungen an die Organisation bezüglich Datenerfassung und Rechenschaftslegung verbunden ist als der Beitrag aus dem AHV-Fonds, um die Organisation administrativ zu entlasten.

⁵⁰ „Leistungsvereinbarung 1. Juli 2011 bis 30. Juni 2015 über den Betrieb einer Koordinationsstelle Alter“, Departement des Innern des Kantons Solothurn, vertreten durch das Amt für Soziale Sicherheit (ASO).

4.2 Koordinationsbedarf aus Sicht der Kantone

In den elf vertiefenden Gesprächen mit kantonalen Schlüsselpersonen wurde das Thema Koordination zwischen Kantonen und Bund im Bereich subventionierte Altershilfe angesprochen: Die Gesprächspartnerinnen und –partner wurden gebeten, die heutige Situation insbesondere hinsichtlich eines Koordinationsbedarfs zwischen Bund und Kantonen zu beurteilen und allfällige Schlussfolgerungen für eine zukünftige Arbeitsteilung und Koordination (z.B. Koordinationstreffen) zwischen Bund und Kantonen in der subventionierten Altershilfe zu ziehen. Aus den Interviews lassen sich einerseits generelle Aussagen zum Koordinationsbedarf aus Sicht der für Altersfragen/Altershilfe zuständigen Stellen ableiten, andererseits haben die Gesprächspartnerinnen und –partner auf verschiedene Aspekte hingewiesen, die ihnen im Zusammenhang mit dieser Thematik wichtig scheinen.

Die gegenwärtige Subventionspraxis nach Art. 101^{bis} AHVG und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bzw. Gemeinden wird in den vertiefenden Gesprächen unterschiedlich beurteilt: Die Ausrichtung von Mitteln aus dem AHV-Fonds für gesamtschweizerisch tätige Altershilfe-Organisationen ist generell unbestritten. Die Weiterleitung von Beiträgen an die kantonalen Sektionen für die Erbringung von Leistungen vor Ort wird mit wenigen Ausnahmen begrüsst. Sechs Gesprächspartnerinnen und –partner sprechen sich mit unterschiedlichen Argumenten explizit dafür aus, dass weiterhin vor Ort erbrachte Leistungen mit AHV-Mitteln unterstützt werden: Erstens wird durch die Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG eine Art Grundleistungsangebot in allen Kantonen sichergestellt, das unabhängig von der kantonalen und kommunalen Finanzlage und den Prioritäten allen älteren Personen zur Verfügung steht. Zweitens erlauben es die Beiträge aus dem AHV-Fonds den Kantonen bzw. Gemeinden, ergänzende und darauf aufbauende Angebote finanziell zu unterstützen, die allenfalls einem besonderen Bedarf des Kantons oder der Gemeinden entsprechen. Würde sich der Bund aus der Finanzierung von Leistungen vor Ort zurückziehen, wäre es drittens gemäss den Informationen aus den Gesprächen aufgrund der Finanzlage nicht allen Kantonen und Gemeinden möglich, die Finanzierung der Leistungen zu übernehmen und das heutige Leistungsangebot beizubehalten. In einem Gespräch wird die Altershilfe zudem explizit als Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden bezeichnet. Vier Gesprächspartnerinnen und –partner geben zwar zu bedenken, dass nach Logik der NFA die Altershilfe vor Ort in der Zuständigkeit der Kantone bzw. Gemeinden liegen sollte, davon würde aber nur eine Gesprächspartnerin bzw. ein Gesprächspartner einen Rückzug des Bundes aus der Finanzierung von Altershilfeleistungen in den Kantonen befürworten. In einem Gespräch wurde zudem bemerkt, dass eine Subventionierung und damit Verbilligung von Leistungen für alle Leistungsbezügerinnen und –bezüger unabhängig von deren finanziellen Kapazitäten nicht zweckmässig sei.

Aus Sicht des BSV besteht im Rahmen der gegenwärtigen Subventionspraxis nach Art. 101^{bis} AHVG ein Koordinationsbedarf mit den Kantonen und Gemeinden einerseits aufgrund der Vorgabe nach Art. 224 AHVV, nach der Finanzleistungen anderer öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften zu berücksichtigen sind und daher Transparenz über Kofinanzierungen bestehen muss. Andererseits sollen nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützte Leistungen einem Bedarf der Kantone entsprechen, was gemäss den Rückmeldungen der für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen gegenwärtig mehrheitlich gegeben sein dürfte.

Der Koordinationsbedarf stellt sich aus Sicht der Kantone gemäss den vertiefenden Gesprächen folgendermassen dar:

- Fünf Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner würden eine gewisse Koordination mit dem BSV begrüßen, sofern diese effizient ausgestaltet werden kann. Eine Gesprächspartnerin bzw. ein Gesprächspartner regt in diesem Zusammenhang den Einbezug der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) in eine allfällige Koordination zwischen Bund und Kantonen an. Ein Vorteil läge aus Sicht der Gesprächspartnerin bzw. des Gesprächspartners darin, dass damit eine allfällige Koordination nicht nur auf der Verwaltungsebene, sondern auch auf der politischen Ebene der Kantone ermöglicht würde. Aus Sicht von sechs Gesprächspartnerinnen und -partnern bietet sich eine Koordination mit dem Bund eher nicht oder nicht an. Dies liegt insbesondere daran, dass der betreffende Kanton nicht zuständig für die Altershilfe oder lediglich punktuell involviert ist. Zudem erschwert eine hohe Zahl an zuständigen Akteuren (Gemeinden und/oder verschiedene kantonale Stellen) eine effiziente Koordination mit dem Bund. In je einem Fall besteht eher kein Koordinationsbedürfnis, weil die Situation infolge der NFA bzw. der transparenten Offenlegung der Finanzquellen durch die Organisationen von den zuständigen kantonalen Stellen als ausreichend klar wahrgenommen wird.
- In sechs Gesprächen wurde vorgeschlagen, den aus Sicht des BSV bestehenden Koordinationsbedarf durch eine klarere Aufgabenteilung zu verringern. Nach Einschätzung von fünf Gesprächspartnerinnen und -partnern erhöht sich die Komplexität der Thematik dadurch, dass die Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG gegebenenfalls nicht kostendeckend sind und die Kantone oder die Gemeinden infolgedessen ergänzende finanzielle Unterstützung ausrichten oder es grundsätzlich unklar ist, ob die Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG die Kosten einer Leistung und die Häufigkeit der Inanspruchnahme abdecken. Von zwei Gesprächspartnerinnen und -partnern wird zudem als kompliziert wahrgenommen, dass einzelne Leistungen zwar grundsätzlich nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützt werden, aber nicht, wenn sie im Heim erbracht werden⁵¹. In einem Gespräch wurde zudem vorgeschlagen, dass der Entscheid über die Verwendung der Beiträge den kantonalen Sektionen der nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützten Organisationen überlassen werden soll, da diese näher an den Bedürfnissen des Kantons seien als eine Dachorganisation oder der Bund.
- Zwischen einzelnen für Altershilfe/Altersfragen zuständigen Personen besteht zwar ein regelmässiger kantonsübergreifender informeller Austausch. In drei Gesprächen wurde jedoch generell der Wunsch geäussert, dass zwischen den Kantonen mehr Austausch und Koordination stattfinden sollte, sowohl auf Ebene der für Altershilfe/Altersfragen zuständigen Personen als auch auf Ebene SODK und GDK.

Verschiedene Gesprächspartnerinnen und -partner äusserten sich zudem zur möglichen Form allfälliger Koordination in der Altershilfe zwischen dem BSV und den Kantonen:

- Lediglich in einem Gespräch wurden regelmässige Koordinationstreffen zwischen Bund und Kantonen als sinnvoll beurteilt. Sieben Gesprächspartnerinnen und -partner würden periodisch stattfindenden Koordinationstreffen hingegen eher ablehnend gegenüber stehen: Diese werden aufgrund der Heterogenität der Kantone generell als wenig zielführend beurteilt. Bei Kantonen, in denen auch die Gemeinden oder ausschliesslich die Gemeinden für die Altershilfe zuständig sind, stellt sich zudem die Frage, wer auf Seiten der Gemeinden für die Koor-

⁵¹ Vgl. Art. 223 Abs. 2 AHVV, der sich lediglich auf Leistungen bezieht, die von Freiwilligen zu Hause oder in ambulanten Einrichtungen erbracht werden.

dination mit dem BSV zuständig wäre und ob eine Koordination zwischen BSV und Gemeinden aufgrund der teilweise hohen Anzahl an Gemeinden überhaupt praktikabel wäre. Zwar bestehen in verschiedenen Kantonen Gemeindeverbände (z.B. Vereinigung der St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten, Verband Luzerner Gemeinden), ob diese jedoch eine Koordinationsfunktion wahrnehmen könnten, müsste abgeklärt werden.

- In einem Gespräch wurde vorgeschlagen, die Koordination über eine periodisch durchgeführte Aussensicht zu ermöglichen.
- Geht es dem BSV ausschliesslich darum, Informationen über Kofinanzierungen zu erheben, wäre es aus Sicht einer Gesprächspartnerin bzw. eines Gesprächspartners sinnvoller, wenn die kantonalen Sektionen der nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützten Organisationen verpflichtet würden, dem Bundesamt kantonale und kommunale Beiträge an Leistungen zu melden, die mit AHV-Mitteln unterstützt werden.

Generell begrüsst würde vermehrte Transparenz und Information seitens des BSV darüber, welche der vor Ort erbrachten Leistungen nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützt werden und in welchem Umfang die Unterstützung erfolgt. Einerseits würde sich dadurch der Aufwand für den Kanton bzw. die Gemeinden verringern, um bei der Ausrichtung von finanzieller Unterstützung allfällige Beiträge aus dem AHV-Fonds zu berücksichtigen. Andererseits würde die Verfügbarkeit von Informationen, die unabhängig von den Organisationen den Kantonen bzw. Gemeinden zugänglich wären, von den Gesprächspartnerinnen und -partnern grundsätzlich als sinnvoll erachtet. In diesem Zusammenhang würde es von den Gesprächspartnerinnen und -partnern in der Regel begrüsst, wenn je nach Zuständigkeit den Kantonen und/oder Gemeinden die Leistungsverträge zwischen dem BSV und den Dachorganisationen bzw. zwischen den Dachorganisationen und den kantonalen Sektionen zugestellt würden.

5 Zusammenfassende Beantwortung der Untersuchungsfragen

Nachfolgend werden die Ergebnisse aus der Untersuchung im Hinblick auf die zwei Haupt- und die verschiedenen Unterfragestellungen zusammengeführt: Auf die Frage, ob die mit AHV-Beiträgen unterstützten Leistungen einem Bedarf der kantonalen Alterspolitiken entsprechen, wird in Kapitel 5.1 eingegangen. Die Zusammenführung der Ergebnisse zur Frage, ob es Kofinanzierungen gibt und wie mit diesen seitens der Kantone umgegangen wird, erfolgt in Kapitel 5.2.

5.1 Nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützte Leistungen und kantonaler Bedarf

Die erste Hauptfragestellung der Untersuchung lautete:

A. Angebot: Entsprechen die mit AHV-Beiträgen unterstützten Leistungen einem (Kern-)Bedarf der kantonalen Alterspolitiken/Altersplanungen?

Die nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützten Leistungen entsprechen gemäss Einschätzung der befragten für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen grundsätzlich einem Bedarf der Kantone. Das Bestreben, durch alterspolitische Massnahmen den Heimeintritt von älteren Menschen hinauszuzögern und es ihnen zu ermöglichen, mit möglichst hoher Autonomie in der gewohnten Umgebung bleiben zu können, ist in der Regel Teil der kantonalen Alterspolitiken und Grundlage für den Bedarf an Hilfs- und Pflegeleistungen, die zu Hause, in ambulanten Einrichtungen oder ausser Haus in Anspruch genommen werden können. Eine Steuerung des Leistungsangebots durch die Kantone, indem eine umfassende Überprüfung des Leistungsangebots und des Bedarfs an einzelnen Leistungen stattfindet, ist jedoch lediglich in vereinzelt Kantone ein aktuelles Thema.

Frage 1 Haben die zuständigen kantonalen/ kommunalen Stellen Kenntnis, dass bestimmte kantonale Organisationen für die Altershilfe mit Subventionen nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützt werden?

Alle der für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen hatten gemäss eigenen Angaben vor der Befragung mindestens teilweise Kenntnis von der Subventionspraxis des Bundes nach Art. 101^{bis} AHVG. In verschiedenen Kantonen hängt dies damit zusammen, dass infolge des Inkrafttretens der NFA der Kanton die Finanzierung von Leistungen übernommen hat, die nicht mehr mit AHV-Geldern unterstützt wurden oder durch die veränderte Ausgangslage eine Neuaufteilung der Finanzierung von Leistungen zwischen Kanton und Gemeinden notwendig wurde.

Frage 2 Sind die subventionierten Leistungen nach Art. 101^{bis} AHVG fester Planungsbestandteil der kantonalen Alterspolitiken/ Altersplanungen/ Finanzplanungen im Altersbereich? Werden die kantonal oder kommunal subventionierten Leistungen der Altershilfe entsprechend abgestimmt?

Die Unterstützung von lokal erbrachten Leistungen durch Mittel aus dem AHV-Fonds wird von den für Altersfragen/Altershilfe zuständigen kantonalen Stellen grösstenteils begrüsst. Die alterspolitischen Grundlagen bilden zwar in verschiedenen Kantonen den Rahmen für Massnahmen, die den möglichst langen Verbleib von Personen in ihrer gewohnten Umgebung zum Ziel haben. Eine eigentliche Bedarfsplanung betreffend Leistungen der Altershilfe ist gemäss den Rückmeldungen in den vertieften Gesprächen jedoch die Ausnahme.

In den vertiefenden Gesprächen hat sich gezeigt, dass die zuständigen kantonalen Stellen die von ihnen unterstützten Leistungen in der Regel auf das bereits bestehende und mit AHV-Mitteln unterstützte Leistungsangebot abstimmen, indem sie das Angebot mit der Finanzierung von darüber hinausgehenden Leistungen oder einer erhöhten Inanspruchnahme einer Leistung ergänzen.

Frage 3 Entspricht die vom BSV angestrebte Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen einem Bedarf bzw. den Zielsetzungen der Kantone?

Die besondere Berücksichtigung von vulnerablen Personen (z.B. armutsbetroffenen älteren Personen, isolierten älteren Personen, älteren MigrantInnen u.a.) bei der Leistungserbringung durch die Pro Senectute Organisationen und die Rotkreuz-Kantonalverbände entspricht nach Einschätzung aller befragten Stellen – mit einer Ausnahme – eher einem Bedarf oder einem Bedarf des Kantons.

Frage 4 Wie beurteilen die Kantone/ Gemeinden die mit AHV-Beiträgen unterstützten Leistungen hinsichtlich Effektivität, Qualität und Effizienz?

Die Qualität, Effizienz und Wirksamkeit der durch die Kantone finanziell unterstützten Leistungen wird gemäss Angaben der zuständigen kantonalen Stellen in der Regel anhand von Jahresberichten und allenfalls zusätzlichen Angaben über die Erbringung, Inanspruchnahme und Finanzierung von Leistungen überprüft. Eine umfassende Überprüfung von Qualität, Effizienz und Wirksamkeit stünde aus Sicht eines Grossteils der Gesprächspartnerinnen und –partner bei den häufig vergleichsweise tiefen Beiträgen in einem Missverhältnis zum finanziellen und personellen Aufwand, der für eine solche Überprüfung notwendig wäre.

5.2 Kofinanzierungen von Leistungen der Altershilfe

Die zweite Hauptfragestellung der Untersuchung lautete:

B. Kofinanzierung: Gibt es Kofinanzierungen? Werden nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützte Leistungen auch von Kantonen oder Gemeinden mitfinanziert?

Alle Leistungen, die nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützt werden, erhalten in mindestens einem Kanton ebenfalls finanzielle Unterstützung. Besonders häufig werden Leistungen der Pro Senectute Organisationen, die auch Beiträge aus dem AHV-Fonds erhalten, finanziell unterstützt. Im

Vergleich zu den Beiträgen an die Rotkreuz-Kantonalverbände und die kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung sind zudem die Beiträge an die Pro Senectute Organisationen im Mittel höher.

Frage 5 Gibt es Leistungsverträge zwischen Kantonen/ Gemeinden und den kantonalen Sektionen von Pro Senectute Schweiz, SRK und Alzheimervereinigung bzw. erhalten diese kantonale / kommunale Subventionen?

Gemäss den für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen werden in 23 Kantonen wiederkehrende Beiträge, z.B. im Rahmen eines Leistungs- oder Subventionsvertrags, an die jeweilige Pro Senectute Organisation ausgerichtet. Überdies werden in 11 Kantonen wiederkehrende Beiträge an den entsprechenden Rotkreuz-Kantonalverband ausgerichtet. Lediglich in sechs Kantonen erhält die kantonale Sektion der Alzheimervereinigung einen regelmässigen Beitrag vom Kanton. Über die Subventionspraxis der Gemeinden liegen keine umfassenden Informationen vor.

Frage 5a In welchen Kantonen schliesst der Kanton und in welchen Kantonen schliessen die Gemeinden solche Leistungsverträge ab?

In 16 Kantonen verfügen sowohl der Kanton wie auch die Gemeinden über Kompetenzen in der Altershilfe. In sechs Kantonen sind ausschliesslich die Gemeinden zuständig für die Altershilfe und lediglich in vier Kantonen liegt die Altershilfe in der alleinigen Kompetenz des Kantons. In einer Vielzahl der Kantone können daher nicht nur kantonale Stellen sondern auch die Gemeinden Leistungsverträge mit den Altershilfe-Organisationen abschliessen. In verschiedenen Kantonen – und Gemeinden – sind zudem mehrere Stellen aus verschiedenen Bereichen (Soziales, Gesundheit, u.a.) involviert. Es kann gemäss den vertiefenden Gesprächen davon ausgegangen werden, dass nicht in allen Kantonen ein Informationsaustausch oder eine Koordination zwischen den betreffenden Stellen zu Beiträgen an Altershilfe-Organisationen und -Leistungen stattfindet.

Frage 5b Welche Leistungen der PSO/ der Kantonalverbände des SRK/ der kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung werden seitens der Kantone/ Gemeinden unterstützt? Gibt es Überschneidungen zwischen den kantonal/ kommunal subventionierten Leistungen von PSO/ SRK/ Alzheimervereinigung und denjenigen nach AHVG (Kofinanzierungen)? Werden dabei die Subventionen nach AHVG von den kantonalen/ kommunalen Subventionsstellen explizit mitberücksichtigt?

Einerseits werden alle Leistungen, die Beiträge aus dem AHV-Fonds nach Art. 101^{bis} AHVG erhalten, in jeweils mindestens einem Kanton ebenfalls finanziell unterstützt. Die Angebote der Pro Senectute Organisationen werden im Vergleich zu den Angeboten der Rotkreuz-Kantonalverbände und der kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung von besonders vielen Kantonen unterstützt. Andererseits werden gegenwärtig in verschiedenen Kantonen finanzielle Beiträge an Leistungen ausgerichtet, die infolge des Inkrafttretens der NFA keine Beiträge mehr aus dem AHV-Fonds erhalten. Vereinzelt werden zudem weitere Leistungen der Pro Senectute Organisationen, Rotkreuz-Kantonalverbände und kantonalen Sektionen der Alzheimervereinigung unterstützt.

Die finanzielle Unterstützung der Kantone erfolgt gemäss Angaben der Gesprächspartnerinnen und -partner mehrheitlich ergänzend zu den Beiträgen aus dem AHV-Fonds. Jedoch wurde in rund einem Viertel der Fälle, in denen eine für Altersfragen/Altershilfe zuständige kantonale Stelle finanzielle Unterstützung an die Pro Senectute Organisation, den Rotkreuz-Kantonalverband oder die kantonale Sektion der Alzheimervereinigung geleistet hat, gemäss eigenen Angaben der Umstand nicht berücksichtigt, dass diese Leistungen auch mit Beiträgen nach Art. 101^{bis} AHVG unterstützt werden.

Frage 6 Gibt es in der Altershilfe andere Leistungsanbieter, die anstelle der kantonalen Sektionen von Pro Senectute/ SRK/ Alzheimervereinigung kantonale/ kommunale Subventionen (für ähnliche oder gleiche Leistungen) erhalten?

Zahlreiche Kantone richten finanzielle Beiträge an andere Organisationen aus für die Erbringung von Leistungen, die den mit AHV-Beiträgen unterstützen Leistungen ähnlich oder mit diesen identisch sind. Rund die Hälfte dieser Kantone richtet allerdings gleichzeitig Beiträge für die Erbringung der entsprechenden Leistung an die Pro Senectute Organisation, den Rotkreuz-Kantonalverband oder die kantonale Sektion der Alzheimervereinigung aus. Ein besonders grosses Akteurfeld besteht im Bereich der Fahrdienste.

Frage 7 Wie beurteilen die kantonalen/ kommunalen Subventionsstellen die Zusammenarbeit mit den kantonalen Sektionen von Pro Senectute, SRK und Alzheimervereinigung? Wie beurteilen sie die Zusammenarbeit und Koordination dieser Akteure untereinander sowie mit den anderen Akteuren der Altershilfe im Kanton?

Zwischen den zuständigen kantonalen Stellen und den Altershilfe-Organisationen besteht häufig bereits eine langjährige Zusammenarbeit, die durch einen regelmässigen Dialog geprägt ist. In einzelnen Kantonen haben Altershilfe-Organisationen zudem Einsitz in Kommissionen und Arbeitsgruppen zu Altersthemen. Die Zusammenarbeit wird grundsätzlich als gut beurteilt.

Die Qualität der Zusammenarbeit zwischen den im jeweiligen Kanton tätigen Altershilfe-Organisationen wird von den für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen mehrheitlich als gut bis sehr gut bezeichnet. Vereinzelt wird die Zusammenarbeit hingegen als deutlich verbesserungswürdig oder sogar als schlecht beurteilt, insbesondere wenn aus Sicht der befragten Stellen zwischen den Organisationen ein ausgeprägtes Konkurrenzdenken besteht.

6 Schlussfolgerungen

Im abschliessenden Kapitel werden aus den Ergebnissen der Untersuchung Schlussfolgerungen gezogen, die insbesondere auf den Aspekt der Koordination zwischen dem BSV und den Kantonen fokussieren.

Der Koordinationsbedarf seitens des BSV mit den Kantonen ergibt sich aus Art. 224 AHVV, der bei der Ausrichtung von Beiträgen aus dem AHV-Fonds nach Art. 101^{bis} AHVG die Berücksichtigung von Finanzleistungen anderer öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften vorsieht.

Auf Ebene der Kantone ist jedoch häufig eine Vielzahl an Akteuren für die Altershilfe oder einzelne Elemente davon zuständig: So ist lediglich in vier Kantonen ausschliesslich der Kanton für die Altershilfe zuständig. In der Mehrheit der Kantone ist die Altershilfe sowohl Sache des Kantons wie auch der Gemeinden. Zudem können mehrere kantonale, aber auch kommunale Stellen involviert sein, die sich nicht notwendigerweise untereinander absprechen oder einen regelmässigen Informationsaustausch zu diesem Thema pflegen. In Kantonen, in denen grösstenteils oder ausschliesslich die Gemeinden für die Altershilfe zuständig sind, findet in der Regel keine Koordination der Angebote durch den Kanton statt. Ist der Kanton lediglich punktuell oder nicht involviert, bestehen bei den für Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen häufig zudem keine oder lediglich eingeschränkte Informationen über die Subventionspraxis der Gemeinden und den Bedarf an Leistungen in der Altershilfe.

Vor diesem Hintergrund wurde lediglich in einer Minderheit der Gespräche ein gewisser Koordinationsbedarf mit dem BSV geäussert. Hingegen erachten sechs der elf Gesprächspartnerinnen und -partner eine enge Koordination zwischen Kanton und Bund aufgrund lediglich punktueller Beiträge an die Altershilfe-Organisationen als eher nicht notwendig oder aufgrund fehlender bzw. eingeschränkter kantonalen Zuständigkeiten als nicht praktikabel. Eine Rolle spielen dürfte zudem auch, dass die Beiträge an Altershilfe-Organisationen in verschiedenen Kantonen vergleichsweise tief sind.

Gleichzeitig erfolgt die Ausrichtung von finanzieller Unterstützung an Altershilfe-Organisationen und Leistungen gemäss den vorliegenden Informationen auf Kantonsebene gegenwärtig in rund drei Viertel der Fälle mit (mindestens partieller) Berücksichtigung allfälliger Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG. Die finanzielle Unterstützung von Organisationen und Leistungen der Altershilfe erfolgt in einer Mehrheit der Kantone demnach subsidiär zur Subventionspraxis des Bundes. Ob die Beiträge aus dem AHV-Fonds auf kommunaler Ebene berücksichtigt werden, kann aufgrund der vorliegenden Informationen nicht beurteilt werden. Werden die Beiträge aus dem AHV-Fonds bei der Ausrichtung von finanzieller Unterstützung von den kantonalen Stellen nicht berücksichtigt, liegt der Grund häufig in der fehlenden Information über den Bundesbeitrag. Dementsprechend würde mehr Transparenz und Information seitens des BSV an die Kantone und allenfalls Gemeinden in Bezug auf die mit Beiträgen aus dem AHV-Fonds finanziell unterstützten und in den Kantonen erbrachten Leistungen der Altershilfe – zumindest gemäss den Informationen aus den vertiefenden Gesprächen – grundsätzlich begrüsst.

Die Übernahme einer subsidiären Rolle des Bundes bei der Finanzierung von Leistungen in der Altershilfe, wie sie sich aus Art. 224 AHVV ergeben würde sowie eine Koordination zwischen Bund und Kantonen scheinen jedoch aufgrund dieser Ausgangslage auch in Zukunft mit verhältnismässigem Aufwand nicht umsetzbar zu sein.

Literaturverzeichnis

- Bundesrat (2007): *Strategie für eine schweizerische Alterspolitik. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Leutenegger Oberholzer (03.3541) vom 3. Oktober 2003*. Bern: Bundesrat.
- Bundesrat (2005): *Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)*. Bern: Bundesrat. 6029-6304.
- Bundesrat (2001): *Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001*. Bern: Bundesrat. 2291-2559.
- Bundesrat (1976): *Botschaft über die neunte Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 7. Juli 1976*. Bern: Bundesrat. 1-140.
- Dienststelle Soziales und Gesellschaft (2010): *Altersleitbild Kanton Luzern*. Luzern: DISG.
- Eidgenössisches Finanzdepartement und Konferenz der Kantonsregierungen (2005): *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) – Vernehmlassungsergebnisse zur Ausführungsgesetzgebung*. Bern: EFD, KdK.
- Eidgenössisches Finanzdepartement und Konferenz der Kantonsregierungen (2000): *Der Neue Finanzausgleich (NFA) zwischen Bund und Kantonen. Konkretisierung der Grundzüge vom 1. Februar 1996. Bericht über die Vernehmlassung*. Bern und Solothurn: EFD, KdK.
- Frischknecht, Katharina und Andrea Hornung (2011): *Bericht zur Alterspolitik im Kanton Bern 2011*. Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.
- Martin, Mike und Caroline Moor (2010): *Kantonale Alterspolitiken in der Schweiz*, Forschungsbericht Nr. 11/10, Bern: BSV:
- Rielle, Yvan (2010): *Finanzausgleich und Aufgabenteilung erhalten eine neue Architektur*, in: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.): *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848-2007*. Bern: Haupt.
- Rielle, Yvan, Rolf Wirz und Reto Wiesli (2010): *Alterspolitik in den Kantonen*. Bern: Fachstelle für Gesundheitspolitik polsan.

Anhang 1

Liste der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner

Kanton Appenzell-Innerrhoden

Martin Würmli Departementssekretär Gesundheits- und Sozialdepartement

Kanton Bern

Andrea Hornung Vorsteherin Abteilung Alter, Alters- und Behindertenamt (ALBA)

Kanton Graubünden

Margrith Weber Altersfragen, Gesundheitsamt Graubünden

Kanton Luzern

Luzia von Deschwanden Wiss. Mitarbeiterin Dienststelle Soziales und Gesellschaft

Kanton Neuenburg

Yves Grosclaude Chef de l'Office du maintien à domicile et de l'hébergement,
Service de la santé publique

Daniel Schouwey Chef du Service de l'action sociale

Kanton Schaffhausen

Dr. Markus Schärner Leiter Gesundheitsamt des Kantons Schaffhausen

Kanton Solothurn

Ursula Brunschwyl Stellv. Amtschefin, Amt für Soziale Sicherheit

Katharina Ryser Leiterin Aufsicht und Bewilligung

Jeannine Hess Fachstelle Familie und Generationen

Kanton St. Gallen

Andreas Tinner Leiter Alter und Behinderung

Barbara Widmer Fachbereich Alter

Kanton Tessin

Chiara Gulfi Cheffe du secteur soins à domicile à l'Ufficio degli anziani e delle
cure a domicilio

Kanton Waadt

Fabrice Ghelfi Chef du Service des assurances sociales et de l'hébergement,
Département de la santé et de l'action sociale

Kanton Zürich

Hansruedi Bachmann Amtschef-Stellvertreter, Kantonales Sozialamt

Urs-Christoph Dieterle Rechtskonsulent

Anhang 2

Schriftliche Befragung der für Altershilfe/Altersfragen zuständigen kantonalen Stellen

(Anmerkung: Der Fragebogen enthält Filterfragen, d.h. je nach Antwortverhalten der befragten Person werden bestimmte Fragen angezeigt oder übersprungen. Diese Filter sind in der folgenden Übersicht nicht dargestellt.)

1. Bitte geben Sie den Kanton an, auf den sich Ihre Antworten beziehen:
2. Bitte geben Sie Ihr Departement/Amt sowie Ihre Funktion an:
3. Zuständig für die Altershilfe in meinem Kanton ist/sind... Kanton, Gemeinden, Kanton und Gemeinden
4. Bitte geben Sie an, welche Departemente/Ämter an der Organisation der Altershilfe beteiligt sind:
5. Bitte führen Sie die wichtigsten Aufgaben des Kantons in der Altershilfe auf:
6. Bitte führen Sie die wichtigsten Aufgaben der Gemeinden in der Altershilfe auf:
7. Leistet der Kanton (bzw. die Gemeinden) finanzielle Unterstützung an Pro Senectute (kantonale Sektion)? ja, nein, weiss nicht
8. Bitte geben Sie an, ob der Kanton (bzw. die Gemeinden) an Pro Senectute einen Pauschalbeitrag ausrichtet oder einzelne, bestimmte Leistungen finanziert (oder allenfalls beides zutrifft). Pauschalbetrag, finanzielle Unterstützung einzelner bestimmter Leistungen, weiss nicht
9. Erfolgt die finanzielle Unterstützung an Pro Senectute mit einmaligen Beiträgen? ja, nein, weiss nicht
10. Erfolgt die finanzielle Unterstützung an Pro Senectute mit wiederkehrenden Beiträgen (z.B. jährlich im Rahmen eines Leistungs- oder Subventionsvertrag)? ja, nein, weiss nicht
11. Bitte geben Sie nachfolgend die (allenfalls geschätzte) Grössenordnung der wiederkehrenden finanziellen Unterstützung an Pro Senectute an (in CHF/pro Jahr):
12. Die folgenden Leistungen der kantonalen Sektionen von Pro Senectute werden vom Bund nach Art. 101^{bis} AHVG via Pro Senectute Schweiz finanziell unterstützt. Bitte markieren Sie alle Leistungen, die auch von Ihrem Kanton (bzw. den Gemeinden) unterstützt werden.
13. Die von Ihnen markierten Leistungen werden auch durch den Bund finanziell unterstützt. Wird dieser Umstand berücksichtigt, indem die Höhe der finanziellen Beiträge des Kantons (bzw. der Gemeinden) entsprechend angepasst wird? ja, teilweise, nein, weiss nicht
14. Verfügt der Kanton (bzw. die Gemeinden) über bestimmte Instrumente, um die Qualität/Effizienz/Wirksamkeit der subventionierten Leistungen zu überprüfen? Falls ja, bitte führen Sie diese Instrumente auf und weisen Sie auf allfällige verfügbare Berichte über die Qualität/Effizienz/Wirksamkeit der Leistungen hin (Link oder Bezugsadresse):

15. Leistet Ihr Kanton (bzw. die Gemeinden) finanzielle Unterstützung an Pro Senectute für andere als die durch den Bund nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützten Leistungen? Falls ja, listen Sie diese bitte im folgenden Textfeld auf:

16. Untenstehend sind noch einmal die vom Bund finanziell unterstützten Leistungen von Pro Senectute aufgeführt. Falls der Kanton (bzw. die Gemeinden) an andere Organisationen für die Durchführung von diesen oder ähnlichen Leistungen finanzielle Beiträge ausrichtet, geben Sie bitte die entsprechende Organisation im jeweiligen Textfeld.

17. Leistet der Kanton (bzw. die Gemeinden) finanzielle Unterstützung an den Rotkreuz- Kantonalverband? ja, nein, weiss nicht

18. Bitte geben Sie an, ob der Kanton (bzw. die Gemeinden) an den Rotkreuz-Kantonalverband einen Pauschalbeitrag ausrichtet oder einzelne, bestimmte Leistungen finanziert (oder allenfalls beides zutrifft). Pauschalbetrag, finanzielle Unterstützung einzelner bestimmter Leistungen, weiss nicht

19. Erfolgt die finanzielle Unterstützung an den Rotkreuz-Kantonalverband mit einmaligen Beiträgen? ja, nein, weiss nicht

20. Erfolgt die finanzielle Unterstützung an den Rotkreuz-Kantonalverband mit wiederkehrenden Beiträgen (z.B. jährlich im Rahmen eines Leistungs- oder Subventionsvertrag)? ja, nein, weiss nicht

21. Bitte geben Sie nachfolgend die (allenfalls geschätzte) Grössenordnung der wiederkehrenden finanziellen Unterstützung an den Rotkreuz-Kantonalverband an (in CHF/pro Jahr):

22. Die folgenden Leistungen der Rotkreuz-Kantonalverbände werden vom Bund nach Art. 101^{bis} AHVG via Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK) finanziell unterstützt. Bitte markieren Sie alle Leistungen, die auch von Ihrem Kanton (bzw. den Gemeinden) unterstützt werden.

23. Die von Ihnen markierten Leistungen werden auch durch den Bund finanziell unterstützt. Wird dieser Umstand berücksichtigt, indem die Höhe der finanziellen Beiträge des Kantons (bzw. der Gemeinden) entsprechend angepasst wird? ja, teilweise, nein, weiss nicht

24. Verfügt der Kanton (bzw. die Gemeinden) über bestimmte Instrumente, um die Qualität/ Effizienz/ Wirksamkeit der subventionierten Leistungen zu überprüfen? Falls ja, bitte führen Sie diese Instrumente auf und weisen Sie auf allfällige verfügbare Berichte über die Qualität/Effizienz/Wirksamkeit der Leistungen hin (Link oder Bezugsadresse):

25. Leistet Ihr Kanton (bzw. die Gemeinden) finanzielle Unterstützung an den Rotkreuz-Kantonalverband für andere als die durch den Bund nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützten Leistungen? Falls ja, listen Sie diese bitte im folgenden Textfeld auf:

26. Untenstehend sind noch einmal die vom Bund finanziell unterstützten Leistungen der Rotkreuz-Kantonalverbände aufgeführt. Falls der Kanton (bzw. die Gemeinden) an andere Organisationen für die Durchführung von diesen oder ähnlichen Leistungen finanzielle Beiträge ausrichtet, geben Sie bitte die entsprechende Organisation im jeweiligen Textfeld an.

27. Leistet der Kanton (bzw. die Gemeinden) finanzielle Unterstützung an die Alzheimervereinigung (kantonale Sektion)? ja, nein, weiss nicht

28. Bitte geben Sie an, ob der Kanton (bzw. die Gemeinden) an die Alzheimervereinigung einen Pauschalbeitrag ausrichtet oder einzelne, bestimmte Leistungen finanziert (oder allenfalls beides zutrifft). Pauschalbetrag, finanzielle Unterstützung einzelner bestimmter Leistungen, weiss nicht

29. Erfolgt die finanzielle Unterstützung an die Alzheimervereinigung mit einmaligen Beiträgen? ja, nein, weiss nicht
30. Erfolgt die finanzielle Unterstützung an die Alzheimervereinigung mit wiederkehrenden Beiträgen (z.B. jährlich im Rahmen eines Leistungs- oder Subventionsvertrag)? ja, nein, weiss nicht
31. Bitte geben Sie nachfolgend die (allenfalls geschätzte) Grössenordnung der wiederkehrenden finanziellen Unterstützung an die Alzheimervereinigung an (in CHF/pro Jahr):
32. Die folgenden Leistungen der kantonalen Alzheimervereinigungen werden vom Bund nach Art. 101^{bis} AHVG via Schweizerische Alzheimervereinigung finanziell unterstützt. Bitte markieren Sie alle Leistungen, die auch von Ihrem Kanton (bzw. den Gemeinden) unterstützt werden.
33. Die von Ihnen markierten Leistungen werden auch durch den Bund finanziell unterstützt. Wird dieser Umstand berücksichtigt, indem die Höhe der finanziellen Beiträge des Kantons (bzw. der Gemeinden) entsprechend angepasst wird? ja, teilweise, nein, weiss nicht
34. Verfügt der Kanton (bzw. die Gemeinden) über bestimmte Instrumente, um die Qualität/ Effizienz/ Wirksamkeit der subventionierten Leistungen zu überprüfen? Falls ja, bitte führen Sie diese Instrumente auf und weisen Sie auf allfällige verfügbare Berichte über die Qualität/Effizienz/Wirksamkeit der Leistungen hin (Link oder Bezugsadresse):
35. Leistet Ihr Kanton (bzw. die Gemeinden) finanzielle Unterstützung an die Alzheimervereinigung für andere als die durch den Bund nach Art. 101^{bis} AHVG finanziell unterstützten Leistungen? Falls ja, listen Sie diese bitte im folgenden Textfeld auf:
36. Untenstehend sind noch einmal die vom Bund finanziell unterstützten Leistungen der Alzheimervereinigung aufgeführt. Falls der Kanton (bzw. die Gemeinden) an andere Organisationen für die Durchführung von diesen oder ähnlichen Leistungen finanzielle Beiträge ausrichtet, geben Sie bitte die entsprechende Organisation im jeweiligen Textfeld an.
37. Hatte die für Altersfragen zuständige Stelle des Kantons (bzw. der Gemeinden) vor dieser Befragung Kenntnis davon, dass der Bund im Bereich Altershilfe bestimmte Organisationen und Leistungen subventioniert? ja, teilweise, nein, weiss nicht
38. Bitte geben Sie an, ob und welche der vom Bund subventionierten Leistungen einem Bedarf der kantonalen (bzw. kommunalen) Alterspolitik entsprechen: Alle vom Bund subventionierten Leistungen entsprechen einem Bedarf der Alterspolitik
39. Ist die Alterspolitik des Kantons (bzw. der Gemeinden) auf spezifische Zielgruppen ausgerichtet? Falls ja, führen Sie diese bitte auf:
40. Bei den vom Bund finanziell unterstützten Leistungen der kantonalen Sektionen von Pro Senectute und SRK sollen insbesondere vulnerable Personen berücksichtigt werden, beispielsweise arbeitsbetroffene oder isolierte ältere Personen, ältere MigrantInnen oder hochbetagte Personen. Entspricht diese Ausrichtung auf vulnerable Personen einem Bedarf des Kantons (bzw. der Gemeinden)? ja, eher ja, eher nein, nein, weiss nicht
41. Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit bzw. Koordination der verschiedenen Organisationen, die in Ihrem Kanton in der Altershilfe tätig sind, untereinander?
42. Bitte verwenden Sie das untenstehende Textfeld, um allenfalls weitere Bemerkungen/Rückmeldungen anzubringen:

Anhang 3

Gesprächsleitfaden der vertiefenden Interviews

Bedarf an Leistungen in der Altershilfe

1. Spektrum der durch den Kanton/die Gemeinden finanziell unterstützten Leistungen in der Altershilfe:
 - a. Was für Leistungen werden in der kantonalen/kommunalen Altershilfe unterstützt (grober Überblick)?
 - b. Welches sind die wichtigsten Leistungen der kantonalen/kommunalen Altershilfe, d.h. für welche Leistungen besteht der grösste Bedarf, welche Leistungen machen den grössten Anteil des Budgets in der Altershilfe aus?
 - c. Wie wichtig sind in diesem Spektrum die durch den Kanton/die Gemeinden unterstützten Leistungen von PSO, Rotkreuz-KV und Alzheimervereinigung (d.h. wie gross sind Bedarf und finanzieller Aufwand)?
 - d. Falls anderen Anbietern für ähnliche oder gleiche Leistungen Beiträge ausgerichtet werden, wie die durch den Bund finanziell unterstützten Leistungen von PSO, Rotkreuz-KV und Alzheimervereinigung: Wird in die Planung einbezogen, dass PSO, Rotkreuz-KV und Alzheimervereinigung Bundesbeiträge für das Erbringen dieser Leistungen erhalten?
2. Was sind die Hintergründe dieser kantonalen/kommunalen Subventionspraxis in der Altershilfe? Was für Überlegungen und allenfalls Grundlagen (Leitlinien, Konzepte, Berichte etc.) stehen dahinter?
3. Wie wird ermittelt, welche Leistungen in der Altershilfe bereitgestellt werden müssen bzw. was der Bedarf an Leistungen in der Altershilfe ist?
4. Vertiefungsfrage: Sie haben in der schriftlichen Befragung angegeben, dass die Ausrichtung der durch den Bund finanziell unterstützten Leistungen auf vulnerable Personen (einem Bedarf/eher einem Bedarf) Ihres Kantons entspricht. Inwiefern ist dies der Fall bzw. inwiefern spielt diese Ausrichtung eine Rolle für den Kanton?
5. Gibt es Leistungen in der Altershilfe, die gegenwärtig nicht angeboten oder nicht finanziell unterstützt werden, für die aber ein Bedarf bestehen würde? Wenn ja, was für Leistungen?
6. Vertiefungsfrage: Wie wird sichergestellt, dass die vom Kanton/den Gemeinden insgesamt finanziell unterstützten Leistungen von guter Qualität sind, effizient erbracht werden und wirksam sind (wie legen die Organisationen Rechenschaft darüber ab)?

Kofinanzierte Leistungen

7. Die schriftliche Befragung hat gezeigt, dass ein Grossteil der vom Bund nach Art. 101bis AHVG finanziell unterstützten Leistungen auch durch die Kantone finanziell unterstützt werden:
8. Wie beurteilen Sie dieses Ergebnis, ist es für Ihren Kanton relevant und falls ja, inwiefern?

9. Werden bei PSO, Rotkreuz-KV, Alzheimervereinigung Informationen darüber eingeholt, was für Leistungen durch den Bund (oder andere Akteure) finanziell unterstützt werden und wie hoch der Betrag ist?
10. Falls bei der finanziellen Unterstützung der Organisationen/Leistungen der Bundesbeitrag berücksichtigt oder teilweise berücksichtigt wird, inwiefern und wie geschieht das genau? Falls der Bundesbeitrag nicht oder teilweise nicht berücksichtigt wird, was ist der Grund dafür?
11. Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit PSO, Rotkreuz-KV und Alzheimervereinigung? Gibt es Probleme, Konflikte?

Folgerungen für die Zusammenarbeit und Arbeitsteilung Bund/Kantone

12. Wie beurteilen Sie die heutige Situation der Arbeitsteilung zwischen Bund/Kantonen im Bereich der Altershilfe (Art und Finanzierung der Aufgaben, Transparenz der Aufgabenteilung, etc.)?
13. Wie sieht Ihrer Ansicht nach eine adäquate zukünftige Arbeitsteilung zwischen Bund/Kantonen im Bereich der Altershilfe aus (wer soll (welche) Leistungen finanzieren?)?
14. Besteht aus Sicht des Kantons ein Koordinationsbedarf mit dem Bund und falls ja, wie sollte die Koordination zwischen Bund und Kantonen aussehen?

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

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

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

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr>

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

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=it>

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

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=en>