

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat [2022/373](#) «Abschluss einer kantonalen Leistungsvereinbarung mit der UBA (Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter, www.uba.ch)»
2022/373

vom 23. April 2024

1. Text des Postulats

Am 16. Juni 2022 reichte Miriam Locher die Motion [2022/373](#) «Abschluss einer kantonalen Leistungsvereinbarung mit der UBA (Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter, www.uba.ch)» ein, welche vom Landrat am 9. Februar 2023 als Postulat mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Die UBA ist ein politisch und konfessionell unabhängiger gemeinnütziger Verein, der sich für ein selbstbestimmtes, würdiges Leben im Alter einsetzt. Fachpersonen bieten Hilfe zur Selbsthilfe bei Konflikten in verschiedensten Bereichen wie Betreuung, Pflege, Wohnen, Finanzen, Krankenkasse, Familie an und leisten Hilfe für ältere Menschen, die von irgendeiner Form von Gewalt betroffen sind. Die Unterstützung leisten vornehmlich pensionierte Expertinnen und Experten in Freiwilligenarbeit. Die Geschäftsstelle in Zürich ist der Dreh- und Angelpunkt für die Arbeit. Sie koordiniert und triagiert, indem sie die konkreten «Fälle» den entsprechenden Expertinnen und Experten in der Region der betroffenen älteren Menschen zuweist. Zudem organisiert sie Sensibilisierungs- und Weiterbildungsveranstaltungen. Die UBA arbeitet mit verschiedenen Kantonen mittels Leistungsvereinbarung zusammen. Die jährlichen Kosten betragen 30 Rappen pro Einwohner/in ab 60 Jahren.

Im Kanton Basel-Landschaft arbeiten im Bereich Alter der VBLG und die ambulanten und stationären Leistungserbringenden mit der «Ombudsstelle für Altersfragen und Spitex» zusammen. Curaviva und der Spitexverband finanzieren die Beiträge an die Ombudsstelle mit Sitz in Basel. Deren Wirkungskreis beschränkt sich auf die Institutionen, also die Alters- und Pflegeheime und die Spitex. Ältere Menschen, die zu Hause leben, zu Hause gepflegt und betreut werden, können sich bei Konflikten oder bei Gewalt an keine Stelle wenden. Hier springt die UBA mit einem professionellen Angebot von freiwillig arbeitenden Expertinnen und Experten ein. Es macht wenig Sinn, im Kanton eine eigene Fachstelle aufzubauen mit Mitarbeitenden, die sich zuerst viel Wissen aneignen müssen, wenn ein qualitativ hochstehendes, günstiges Angebot (CHF 7'000 ab 2023) zur Verfügung steht.

Das Alter ist im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Allerdings wäre es für die UBA ein riesiger Aufwand, mit allen (oder den meisten) Gemeinden eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen. Auch eine Leistungsvereinbarung mit den Versorgungsregionen würde einen unverhältnismässig grossen Aufwand nach sich ziehen. Grundsätzlich könnte der VBLG eine entsprechende Leistungsvereinbarung abschliessen, wenn die Gemeinden damit einverstanden sind. Die Kosten könnten im Anschluss auf die Gemeinden verteilt werden. Aber auch das ist mit grossem Aufwand

verbunden, da die Einwilligung der Gemeinden eingeholt und dann die entsprechende Verrechnung organisiert werden muss. Der Abschluss einer Leistungsvereinbarung durch den Kanton mit der UBA wäre die schlankste und eine schnell umsetzbare Lösung. Mit Schreiben vom 29. Januar 2022 stellte die UBA an den VBLG das Gesuch der Mitfinanzierung. Das entsprechende Schreiben ist dieser Motion angehängt. Die Voraussetzungen und Bedingungen sind die gleichen, wenn der Kanton diese Leistungsvereinbarung abschliesst.

Antrag

Der Kanton schliesst mit der UBA ab 2023 eine Leistungsvereinbarung für die Unterstützung von Einwohnerinnen und Einwohnern ab 60 Jahren bei Konflikt- und Gewaltthemen ausserhalb der Institutionen ab.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1. Ausgangslage

Gemäss [Bericht des Bundesrats vom 18. September 2020](#) ist das Phänomen Gewalt im Alter wenig bekannt und ein Tabuthema. Schätzungen zufolge sind jedes Jahr zwischen 300'000 und 500'000 Personen ab 60 Jahren von einer Form von Gewalt oder Vernachlässigung betroffen. Der Verlust der Selbstständigkeit, Isolation, Demenz sowie emotionale oder finanzielle Abhängigkeit erhöhen das Risiko für ältere Menschen, Opfer von Missbrauch zu werden. Misshandlungen sind allerdings nicht immer nur auf Böswilligkeit zurückzuführen. Hier können mehrere Faktoren mit-spielen, darunter auch die Überforderung und Überlastung von Angehörigen, Fachpersonen oder des Pflege- und Betreuungspersonals.

Gewalt im Alter rückt immer mehr in den Fokus der Öffentlichkeit. Die Thematik Gewalt im Alter wird auch immer wieder von den Seniorenorganisationen an den Kanton herangetragen.

Der Regierungsrat erklärte sich deshalb in seiner [Stellungnahme](#) vom 20. Dezember 2022 bereit, die Gemeinden administrativ zu unterstützen, indem er für die Gemeinden die Leistungsvereinbarung mit der UBA verhandelt und abschliesst. Gleichzeitig anerkannte der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG), entsprechend der geltenden Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, die Finanzierung bei den Gemeinden anzusiedeln. Dabei sollte eine Abwicklung über den Finanzausgleich geprüft werden.

Auf dieser Grundlage gab der Regierungsrat im November 2023 den Entwurf einer Ergänzung der Verordnung zum Altersbetreuungs- und Pflegegesetz (APV, [SGS 941.11](#)) bei den Gemeinden, den Versorgungsregionen und dem VBLG in die Anhörung. Dieser sah folgenden neuen Passus vor:

§ 17a (neu)

Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter

- ¹ Die Direktion kann mit einer geeigneten Organisation eine Leistungsvereinbarung über die Führung einer unabhängigen Beschwerdestelle für das Alter abschliessen.
- ² Die Kosten der Beschwerdestelle werden von den Gemeinden getragen. Sie werden nach Massgabe der Einwohnerzahl auf die Gemeinden verteilt.

In den Stellungnahmen von VBLG und Gemeinden wird eine Abwicklung über den Finanzausgleich deutlich abgelehnt. Die Gemeinden fordern, der Kanton möge die Finanzierung übernehmen. Die Änderung der APV wird damit hinfällig.

2.2. Angebot der UBA und Offerte an die Gemeinden

Für den häuslich-privaten Bereich gibt es im Kanton Basel-Landschaft bislang keine spezialisierte Anlaufstelle. In der Schweiz existiert die Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter (UBA). Die UBA unterstützt Betroffene bei Misshandlungen oder ausgeprägter Vernachlässigung und hilft bei

eskalierenden Konflikten, einvernehmliche Lösungen zu finden. Sie klärt, vermittelt und schlichtet in Konfliktsituationen und bietet Hilfe für von Gewalt Betroffene. Beschwerden werden durch eine spezielle Fachkommission bearbeitet. Für die UBA sind hauptsächlich freiwillig tätige Fachpersonen beschäftigt.

Bereits am 25. Januar 2022 wurde die UBA vom VBLG zum Delegiertentreffen der Versorgungsregionen eingeladen. Sie stellte ihr Angebot vor und stand für Fragen zur Verfügung. An der Sitzung signalisierten die Delegierten ihre Zustimmung und forderten die UBA auf, ein Gesuch beim VBLG einzureichen. In der Zwischenzeit wollte der VBLG prüfen, wie er in Vorleistung gehen und die Rechnung auf die einzelnen Gemeinden aufteilen könne. Am 29. Januar 2022 stellte die UBA ein entsprechendes Gesuch an den VBLG. Sie beantragte im Minimum einen Betrag von 30 Rappen pro Einwohnerin und Einwohner über 65 Jahre.

2.3. Vorarbeiten und Abklärungen durch das Amt für Gesundheit

2.3.1. Zuständigkeit der Gemeinden und Abgrenzung zur Ombudsstelle für Altersfragen und Spitex

Die Thematik fällt in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Gemäss § 18 Altersbetreuungs- und Pflegegesetz (APG, [SGS 941](#)) müssen die Gemeinden den Betrieb einer zentralen Ombudsstelle für Altersfragen und Spitex sicherstellen. Dazu hat der VBLG eine Leistungsvereinbarung mit der [Baselbieter Ombudsstelle für Altersfragen und Spitex](#) abgeschlossen. Die Ombudsstelle behandelt jedoch nur Fälle aus dem institutionellen Bereich (Spitex und Alters- und Pflegeheime) und wird durch Leistungserbringer (CURAVIVA Baselland, SPITEX-Verband Baselland SVBL und Association Spitex privée Suisse ASP) finanziert. Mit dem Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit der UBA hätte sich bezüglich der Baselbieter Ombudsstelle für Altersfragen und Spitex nichts geändert.

2.3.2. Mögliche Leistungsvereinbarung mit der UBA

Mit der UBA konnte in Grundzügen der Entwurf einer Vereinbarung für folgende Leistungen verhandelt werden.

1. Niederschwellige Krisenintervention und Konfliktberatung in Form von Beratung, Begleitung und Vermittlungsarbeit zwischen den betroffenen Parteien.
2. Information und Sensibilisierungsarbeiten im Bereich der Gewaltprävention und Verhütung von Misshandlung. Dazu gehören auch Weiterbildungsangebote für Laien und Interessierte.
3. Vernetzungsarbeiten mit verschiedenen Personen und Berufsgruppen, die in der Altersarbeit tätig sind.
4. Erstellen einer einfachen Statistik über die im Rahmen der Leistungsvereinbarung erbrachten Leistungen.

2.3.3. Prüfung Abwicklung über Finanzausgleich

Wie bereits oben erwähnt, beantragte die UBA im Minimum einen Betrag von 30 Rappen pro Einwohnerin und Einwohner über 65 Jahre. Gemäss den neusten Daten, welche das Baselbieter Amt für Daten und Statistik für die Alterskategorien pro Gemeinden veröffentlicht hat (Jahr 2022), ergibt dies einen Gesamtbetrag von CHF 20'252.70. Für die Gemeinde mit der kleinsten Anzahl Personen über 65 Jahren (Liedertswil) bedeutet dies CHF 10.65 pro Jahr, für die Gemeinde mit der grössten Anzahl Personen über 65 Jahren (Allschwil) CHF 1'486.30 pro Jahr.

Mit der Finanzausgleichsverfügung (vgl. RRB 2023-902) werden auch andere Gemeindeanteile verfügt, so beispielsweise an die Spitalbeschulung (§ 10a und § 16a Verordnung für den Kindergarten und die Primarschule, [SGS 641.11](#)), an die Schulleiterkonferenz (§ 11 und § 18a Verordnung für die Schulleitungen und die Schulsekretariate, [SGS 647.12](#)) und an den E-Umzug (§ 7e Abs. 3 Anmelde- und Registerverordnung, [SGS 111.11](#)). Gemäss Besprechung mit der Finanz-

und Kirchendirektion ist eine Aufnahme der Beiträge an die UBA in die Finanzausgleichsverfügung problemlos möglich.

2.3.4. Gesetz über öffentliche Beschaffungen

Es wurde mit der Zentralen Beschaffungsstelle abgeklärt, ob das «Einführungsgesetz zur interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen» (EG IVöB, [SGS 420](#)) Anwendung findet. Gemäss zugehöriger Verordnung IVÖB ([SGS 420.12](#), Art.10 Abs. 1b) gilt dies nicht für Vergaben an Behindertenorganisationen, Wohltätigkeitseinrichtungen, Strafanstalten sowie für arbeitsmarktliche Massnahmen nach Arbeitslosenversicherungsgesetz. Die UBA darf gemäss ihrem Leitbild und weiteren Inhalten auf der Webseite als Wohltätigkeitseinrichtung betrachtet werden. Demzufolge wäre die Beauftragung (Leistungsvereinbarung) vergabefrei gewesen.

3. Anhörung der Gemeinden, Versorgungsregionen und Dritter über die Anpassung der Verordnung über die Altersbetreuungs- und Pflegeverordnung (SGS 941.11)

Um die administrative Abwicklung des Abschlusses einer kantonalen Leistungsvereinbarung mit der UBA sicherzustellen, plante der Regierungsrat einen entsprechenden Paragraphen in die APV aufzunehmen. Dazu wurden die Gemeinden, die Delegierten der Versorgungsregionen und der VBLG zur schriftlichen Stellungnahme eingeladen. Geäussert hat sich zudem die Grünliberale Partei Basel-Landschaft (GLP).

3.1. Ergebnisse der Anhörung

Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG)

Der VBLG hält in seiner Stellungnahme fest, dass die UBA schweizweit tätig ist und bereits mit vielen Kantonen eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen hat. Da die UBA auch Fälle aus dem Kanton Basel-Landschaft bearbeite und dies auf die Dauer nicht in Freiwilligenarbeit erledigt werden könne, brauche es eine Leistungsvereinbarung. Der VBLG bestätigt, dass die vorliegende Änderung der APV dem Anliegen des VBLG nachkommt, den Abschluss einer Leistungsvereinbarung durch den Kanton abzuschliessen auch wenn er zunächst eine andere Position vertreten habe. Zudem ist der VBLG mit der Verrechnung der Dienstleistungen der UBA über die Finanzausgleichsverordnung nicht einverstanden. Er fordert, dass der Kanton Basel-Landschaft gemäss § 16 des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes ([SGS 941](#)) die Kosten von CHF 20'000 p.a. übernehmen müsse, da es sich aus seiner Sicht um ein Regionen übergreifendes Spezialangebot handle. Eine Abrechnung über alle 86 Gemeinden sei aus Sicht des VBLG unverhältnismässig.

Gemeinden

Die Gemeinden **Aesch, Arboldswil, Arisdorf, Bennwil, Biel-Benken, Bretzwil, Burg i. L., Dittingen, Gelterkinden, Hölstein, Lampenberg, Niederdorf, Oberdorf, Oberwil, Pratteln, Reigoldswil und Titterten** haben eine eigene Stellungnahme abgegeben, schliessen sich jedoch alle der ablehnenden Haltung des VBLG an. Einerseits weisen sie die Verrechnung der Dienstleistungen der UBA über den Finanzausgleich ab, andererseits seien bereits ausreichend Anlaufstellen wie z.B. die Informations- und Beratungsstellen (IBS), die Pro Senectute beider Basel, die Hausärzte, die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Baselland (KESB), die Polizei Basel-Landschaft oder diverse Spitex-Organisationen vorhanden.

Die Gemeinde Hölstein findet zudem, dass der Paragraph nicht auf Verordnungsebene zu verankern sei, sondern aus Gründen der Gesetzeshierarchie unter APG § 2 zu Persönlichkeitsschutz aufgenommen werden sollte.

Die Gemeinde Titterten moniert, es sei gesetzlich nicht vorgesehen, dass der Kanton Leistungsvereinbarungen für alle Gemeinden in globo abschliesse und die Gemeinden zur Kasse bitte. Die Gemeinden hätten keinen Einfluss auf den vom Kanton ausgehandelten Beitrag pro Kopf und auch keine Möglichkeit aus dem Konstrukt auszutreten, wenn sie mit allfälligen Verhandlungen und Zugeständnissen des Kantons nicht einverstanden seien.

Aus Sicht des Regierungsrats lässt sich an dieser Stelle darauf hinweisen, dass ursprünglich vorgesehen war, dass der VBLG für die Gemeinden die Leistungsvereinbarung abschliesst, wie er das auch andernorts bereits gemacht hat, vgl. Kapitel 2.3.2. Es ist deshalb aus Sicht des Regierungsrats nicht ersichtlich, wieso er dies nicht auch betreffend UBA macht.

Nur die Gemeinden **Allschwil, Brislach, Ettingen, Nenzlingen, Pfeffingen und Therwil** äussern sich in ihren Stellungnahmen zustimmend zum Entwurf des Regierungsratsbeschlusses.

Gemäss Beschluss der Delegierten des VBLG anlässlich der Generalversammlung vom 28. März 2019 schliessen sich diejenigen Gemeinden, die bei einer Vernehmlassung oder Anhörung keine eigene Stellungnahme einreichen, jener des VBLG an.

Versorgungsregionen

Von den zehn Versorgungsregionen haben fünf eine Stellungnahme abgegeben. Der **Zweckverband Versorgungsregion APG Laufental** und die **Versorgungsregion BPA Leimental** stimmen der vorliegenden Änderungen der APV zu und unterstützen auch den Vorschlag, die Kosten dafür via Finanzausgleich den Gemeinden zu verrechnen. Die Versorgungsregion BPA Leimental merkt zudem an, dass der Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit der UBA ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung sei, jedoch bedürfe es weiterer Massnahmen wie Entlastungsangebote sowie Tages- und Nachtstätten, um Möglichkeiten für eine kurzfristige Notaufnahme von Betagten zu schaffen. Die **Versorgungsregion Farnsberg plus** hat das Geschäft zur Kenntnis genommen und befürwortet es. Sie verzichtete auf eine eigene Stellungnahme. Die **Versorgungsregion APG Rheintal** und die **Alters- und Pflegeregion Liestal** schliessen sich der Stellungnahme des VBLG an. Sie unterstützen zwar den Abschluss einer Leistungsvereinbarung des Kantons Basel-Landschaft mit der UBA, aber sie fordern, dass der Kanton die Kosten übernehmen müsse.

Grünliberale Partei GLP

Die Grünliberale Partei GLP begrüsst ausdrücklich, dass das Tabuthema «Gewalt im Alter» durch den Regierungsrat und die Verwaltung aufgenommen wird. Für die GLP scheint es vernünftig, dass der Kanton eine Leistungsvereinbarung mit der UBA abschliesst. Jedoch wirft die Partei aufgrund des geringen Betrags von rund 20'000.- Franken p.a. die Frage auf, ob der Aufwand den Ertrag der Unterstützung rechtfertigt.

3.2. Würdigung durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat nimmt die Forderung des VBLG und der Mehrheit der Gemeinden mit Bedauern zur Kenntnis. Wie die Urheberin in ihrem Vorstoss erläutert, liegt der Sachbereich «Alter» im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden.

Der Verfassungsgeber hat sowohl den Gesetz- als auch den Verordnungsgeber verpflichtet, dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz, wonach die Zuständigkeit für eine Aufgabe und die dafür notwendigen finanziellen Ressourcen beim gleichen Gemeinwesen liegen, Rechnung zu tragen (§ 47a Absatz 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [SGS [100](#)]). Der Grundsatz gilt zwar nicht ausnahmslos (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2016/028](#) vom 2. Februar 2016, S. 15); Ausnahmen müssen aber im Sinne des Legalitätsprinzips im Ausgabenrecht eine ausdrückliche rechtliche Grundlage vorweisen können. Der Regierungsrat hat – in Umsetzung der fiskalischen Äquivalenz im Sinne der Finanzstrategie 2025–2028 (vgl. Beschluss des Regierungsrats Nr. 2024-192 vom 6. Februar 2024) – festgelegt, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz in allen Bereichen zu berücksichtigen sind, wobei insbesondere Mischfinanzierungen und Mischkompetenzen zu vermeiden sind.

Das APG weist den Gemeinden die grundsätzliche Zuständigkeit im Sachbereich «Alter» zu. Das Gesetz sieht abschliessend vor, in welchem Angelegenheiten dem Kanton im Sachbereich «Alter» eigene Aufgaben und Zuständigkeiten zukommen. Die Bestellung einer unabhängigen Beschwerdestelle für das Alter gehört nicht dazu. Entsprechend besteht im Sinne der fiskalischen Äquiva-

lenz kein Raum für eine Kostenübernahme durch den Kanton. Dies ist unabhängig von einer allfälligen «geringen» Höhe eines Betrags; relevant für die Beurteilung im Lichte von § 47a KV ist die Ansiedlung der Aufgabe und nicht die Höhe der Ausgabe.

Eine zentrale Anlaufstelle, an die sich über 65-jährige Opfer von Gewalt, Konflikten und Vernachlässigung sowie ihre Angehörigen im häuslich-privaten Bereich wenden können, existiert im Kanton Basel-Landschaft bisher nicht. Die Ombudsstelle für Altersfragen und Spitex behandelt nur Fälle aus dem institutionellen Bereich (Spitex und Alters- und Pflegeheime). Mit dem Abschluss einer kantonalen Leistungsvereinbarung mit der UBA hätte diese Lücke geschlossen werden können. Aufgrund des grossen Widerstandes der Gemeinden verzichtet der Regierungsrat jedoch darauf, da er eine Finanzierung durch den Kanton Basel-Landschaft ablehnt. Eine Verrechnung über den Finanzausgleich hätte eine einfache, mehrfach angewandte und bewährte sowie einheitliche Handhabung über alle Gemeinden ermöglicht.

3.3. Weiteres Vorgehen

Es steht den Versorgungsregionen und Gemeinden frei, eine eigene Leistungsvereinbarung mit der UBA abzuschliessen. Das Amt für Gesundheit ist bereit, die Versorgungsregionen und Gemeinden fachlich-administrativ bei der Erstellung einer solchen Leistungsvereinbarung zu unterstützen.

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2022/373 «Abschluss einer kantonalen Leistungsvereinbarung mit der UBA (Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter)» abzuschreiben.

Liestal, 23. April 2024

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich