Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS

Band: 96 (1999)

Heft: 9

Artikel: Belebung des Föderalismus oder mehr Zersplitterung? : Neuer Finanzausgleich und Soziale Sicherheit

Autor: [s.n.]

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-840538

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Belebung des Föderalismus oder mehr Zersplitterung?

Neuer Finanzausgleich und Soziale Sicherheit

Führt der Neuer Finanzausgleich (NFA) zu einem Sozialabbau? Die Organisationen des Sozialwesens hegen gegenüber dem Grossprojekt NFA, das die Kompetenzen und die Geldströme zwischen Bund und Kantonen neu regeln soll, grosse Bedenken. In diesen Wochen werden die Positionen bezogen, denn bis Ende November läuft die Vernehmlassung des Bundes zum NFA. In diesem Beitrag wird aufgezeigt, von welchen Überlegungen sich die Projektverantwortlichen leiten liessen und welche Schnittstellen zum Sozialbereich bestehen.

«Der Neue Finanzausgleich ist keine ‹Sparübung› im üblichen Sinn. Es geht nicht darum, ‹Sozialabbau› auf Kosten irgendwelcher Zielgruppen zu betreiben», betonte Gérard Wettstein, Mitglied der NFA-Projektleitung im Eidg. Finanzdepartement an einer vom Schweizerischen Berufsverband Soziale Arbeit SBS veranstalteten Tagung im Juni. Beim NFA steht der sparsame Einsatz von Ressourcen im Vordergrund. Jeder Franken der eingesetzt wird, soll seine optimale Wirkung entfalten. Das Dickicht in den Beziehungen zwischen Bund und Kantonen soll gelichtet werden. «Wer zahlt, befiehlt»: Dieser Grundsatz bekommt auf dem Hintergrund der NPM-Ideologie (New Public Management) neuen Schwung. In der föderalistisch strukturierten Schweiz mit ihrer Tradition der Konkordanzdemokratie wurden die Grenzen zwischen Kompetenzen/Gesetzgebung, Finanzierung und Durchführung immer häufiger verwischt. Daraus entstanden Doppelspurigkeiten und intransparente Systeme. Belohnt werden heute nicht die Sparsamen, sondern jene, die es am besten verstehen, in «Bern Subventionen abzuholen».

Aufwertung des Föderalismus

Die zur Lösung einer staatlichen Aufgabe am besten geeignete Ebene soll künftig dafür die Verantwortung tragen. Die Kantone – welche die Verantwortung teilweise an die Gemeinden delegieren – sollen sich vorwiegend mit Aufgaben befassen, für deren Durchführung örtliche Kenntnisse und direkte Kontakte zur Bevölkerung wichtig sind. Der Bund bleibt zuständig für Leistungen, an die höhere Anforderungen in Bezug auf Rechtsgleichheit und -sicherheit gestellt werden. Es geht, so Gérard Wettstein, um eine Aufwertung und Neudefinition des Föderalismus.

Der Bund stellt den Kantonen über den direkten Finanzausgleich so viele Mittel zur Verfügung, dass auch die finanzschwachen Stände in der Lage sind, ihrer Bevölkerung gute Infrastrukturen und Dienstleistungen anzubieten. Je Einwohner werden die folgenden Kantone am meisten profitieren: Wallis, Jura, Appenzell Innerrhoden, Uri (mit 400 bis über 500 Fr. je Ew.), Luzern, Basel und Obwalden mit je rund 200 Fr. pro Kopf. Neben dem nach Steuerkraft berechneten direkten Finanzausgleich sind ein geografisch-topografischer sowie ein soziodemografischer Belastungsausgleich vorgesehen. Vom letzteren profitieren Kantone, die grosse Zentren aufweisen und überdurschschnittlich viele Leistungen, speziell im Sozialbereich, für umliegende Kantone erbringen müssen.

21 Aufgabenbereiche werden neu zugeordnet. Die neue Aufgabenteilung erfolgt je nach Bereich in verschiedenen Stufen:

- **vollständige Entflechtung:** Der Bund ist allein zuständig (z.B. Nationalstrassen, individuelle AHV- und IV-Renten) oder die Kantone sind allein zuständig (z.B. Aus- und Weiterbildung der BerufsschullehrerInnen oder Turnen und Sport in der Schule);
- **teilweise Entflechtung:** Nur Teilbereiche werden ausgegliedert (z.B. werden innerhalb der Berufsbildung, die eine Bundesaufgabe ist, die Teilbereiche «Berufsberatung» und «Berufsbildungsbauten» kantonalisiert);
- **Kantonalisierung mit eidg. Rahmengesetzgebung:** Der Bund legt für gewisse Bereiche einheitliche Leistungsstandards und Qualitätsanforderungen fest. Die Kantone sind aber frei in der Organisation und Durchführung der Massnahmen.

Der Neue Finanzausgleich ist zwar kein Sparprojekt, aber er verfolgt klar finanzpolitische Ziele. Indem Doppelspurigkeiten ausgemerzt werden, soll das Projekt Effizienzgewinne in der Höhe von 2,5 Milliarden Franken bringen. Die IG Sozialer Finanzausgleich, eine Arbeitsgruppe von Behindertenorganisationen, zweifelt an dieser Berechnung. Da nicht direkt bei den Leistungen gespart werden soll, kann der Effizienzgewinn praktisch nur in der Wegrationalisierung von Stellen bestehen. Um 2,5 Mia. Fr. zu sparen, müssten rund 2'500 Stellen gestrichen werden, schätzt die Arbeitsgruppe. Durch die Begründung von Konkordaten müsste aber eine neue Verwaltungsebene geschaffen werden. Letztlich dürfte der Aufbau eines zusätzlichen Verwaltungsapparates bei den Kantonen mehr kosten als die vergleichsweise kleine Verwaltung des Bundes, befürchtet die Interessengemeinschaft.

Sozialbereich stark betroffen

Von den 6,7 Mia. Franken, die mit dem NFA neu verteilt werden sollen, ist der Sozialbereich mit 5.2 Milliarden (78 Prozent) direkt betroffen. Wird das Projekt in der vorgeschlagenen Form realisiert, stehen dem Sozialbereich tiefgreifende Änderungen bevor. Für wesentliche Teile des Sozialwesens sollen künftig die Kantone zuständig sein. Die Tabelle auf Seite 132 zeigt in Kurzform, wie sich die neue Aufgabenzuteilung bzw. Finanzierung auf die einzelnen Bereiche der Sozialen Sicherheit auswirkt.

Das Projekt NFA war im Sozialbereich bis vor kurzem eher ein Thema für Insider, für Finanzspezialisten. Die weitreichenden Auswirkungen wurden unterschätzt. Eine grundlegende Kritik aus dem Sozialbereich am Projekt NFA lautet, dass die Optik zu einseitig eine finanzpolitische ist. Der gesellschaftliche und wirtschaftliche Wandel, die neuen sozialen Risiken, wurden nicht in die Überlegungen einbezogen. Eine Grundsatzdebatte darüber, wie die Soziale Sicherheit der Schweiz in der Zukunft aussehen soll, fand nicht statt. Die SKOS ist überzeugt, dass mit den heutigen Instrumenten der Sozialen Sicherheit die sozialen Aufgaben auf die Dauer nicht bewältigt werden können. Der NFA verschiebt einfach die Finanzierung von bestehenden Aufgaben innerhalb der bisherigen Strukturen von einer Kasse in eine andere.

Mit dem Neuen Finanzausgleich wird versucht, das Föderalismusprinzip neu zu beleben und den Subsidiaritätsgedanken zu verstärken: Was auf einer unteren Ebene, näher bei der Bevölkerung, erfüllt werden kann, soll nicht auf eine höhere Ebene verschoben werden. Die SKOS und weitere soziale Institutionen melden ihre Zweifel an, ob ein System aus dem 19. Jahrhundert geeignet ist, die Probleme des 20. Jahrhunderts zu lösen. Das Sozialwesen in der Schweiz ist unübersichtlich, es besteht aus 26 verschiedenen Systemen. Bei der Durchführung der Prämienverbilligung nach KVG wurde deutlich, welche Blüten der Kantönligeist hervorbringen kann. Der NFA sieht denn auch vor, dass die Prämienverbilligung zu einer Verbundaufgabe unter den Kantonen werden soll. Die Sozialtätigen befürchten, ein gleicher Wirrwarr an kantonal unterschiedlichen Leistungen könnte sich bei den Bereichen einstellen, die neu kantonalisiert werden sollen, z.B. bei den kollektiven Leistungen der IV.

Werden die Kantone die ihnen aus dem Finanzausgleich zufliessenden freien Mittel wirklich für die ihnen neu zugewiesenen sozialen Aufgaben einsetzen oder damit allgemein finanz- und steuerpolitische Ziele verfolgen, wird gefragt. Letztlich sei zu befürchten, dass die Kantone einen grossen Teil der früheren Bundesaufgaben an die Gemeinden, die bereits heute an ihre Belastungsgrenzen stossen, delegieren würden, lautet der Tenor aus dem Sozialbereich. Die SKOS widmet die Kongresshaus-Tagung vom 2. November 1999 dem neuen Finanzausgleich (s. Inserat auf letzter Umschlagseite) *cab*

Geplante Änderungen im Bereich der Sozialversicherungen

Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV		
Bereich	Bisher	Neue Regelung nach NFA
Individuelle Leistungen	Der Anspruch auf individuelle Leistungen (Renten, Hilflosenentschädigung und Hilfsmittel) wird durch das Bundesgesetz geregelt. 20 Prozent der Ausgaben finanziert die öffentliche Hand (17% Bund, 3% Kantone).	Der Bund bleibt zuständig für die individuellen Leistungen. Der Beitrag der öffentlichen Hand an die AHV wird ausschliesslich vom Bund übernommen.
Altershilfe Art. 101bis AHVG	Der Bund leistet Subventionen zu Gunsten der privaten Altershilfe und Spitex-Organisationen. Die Dienstleistungen werden heute hauptsächlich geleistet von • Pro Senectute (hat 1996 von der AHV 50 Mio. Fr., d.h. 45 % ihrer Einkünfte erhalten) • Rotes Kreuz (hat 1996 von der AHV 15 Mio. Fr. erhalten) • Spitex-Organisationen (haben 1996 von der AHV 50 Mio. Fr., d.h. 15–20% ihrer Einkünfte erhalten)	Der Bund bleibt zuständig für Projekte der Altershilfe, die im gesamtschweizerischen Interesse liegen. Die Kantone regeln die Altershilfe auf kantonaler und regionaler Ebene.; einschliesslich Spitex-Finanzierung und Sozialberatung und Altersarbeit. Die SODK wird Grundlagen für die kantonalen Gesetzgebungen ausarbeiten. Sowohl der Bund wie die Kantone werden mit den Anbietern von Dienstleistungen Leistungsverträge abschliessen.

Invalidenversicherung		
Bereich	Bisher	Neue Regelung nach NFA
Individuelle Leistungen Art. 8ff und 28 IVG	Der Bund ist zuständig für die individuellen Leistungen (medizinische und berufliche Massnahmen, Sonderschulung, Massnahmen zu Gunsten von hilflosen Minderjährigen, Hilfsmittel, Taggelder und Renten, Hilflosenentschädigung). Bei der Durchführung der Massnahmen wirken die Kantone mit.	Der Bund bleibt zuständig für die individuellen Leistungen, mit Ausnahme der Sonderschulung.
IV-Stellen	Die Kantone richten eine IV-Stelle ein.	Der Bund wird zuständig für sämtliche IV-Stellen.
Finanzierung der individuellen Leistungen der IV	50 Prozent zu Lasten der öffentlichen Hand, davon 3/4 Bund, 1/4 Kantone (1996: 1824 Mio. Fr. Bund, 608 Mio. Fr. Kantone).	Die Kantone beteiligen sich nicht mehr an der Finanzierung der IV-Renten.
Kollektive Leistungen (Wohnheime, Behindertenwerkstätten usw.) Art. 73 Abs. 1 und 2 IVG	Die IV gewährt Bau und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Behindertenwerkstätten und Institutionen für die berufliche und medizinische Eingliederung. Der Bund ist zuständig für die Rahmenbedingungen wie Qualitätsstandards, Bedarfsplanung usw.	Die Kantone werden zuständig für die institutionellen Massnahmen zu Gunsten behinderter Menschen. Kantonale Gesetzte regeln die Finanzierung, Aufsicht und Rechtsmittel, die Qualitätssicherung und die interkantonale Planung. Die SODK koordiniert die Ausarbeitung eines interkantonalen Rahmenvertrages für den Betrieb und die Planung der Plätze und Institutionen. Möglich ist eine Erneuerung der interkantonalen Heimvereinbarung mit einer Ausweitung auf den Bereich der Drogenhilfe.
Finanzierung der kollektiven Leistungen an Institutionen	Finanzierung der kollektiven Leistungen im IVG geregelt. 1996 wendete der Bund für den institutionellen Bereich der IV 874 Mio. Fr. auf.	Die Finanzierung liegt voll bei den Kantonen und wird über kantonale Gesetze geregelt.
Sonderschulung Art. 19 und 73 IVG	Die IV regelt die Sonderschulung behinderter Kinder bis zu 20 Jahren und wendet für individuelle und kollektive Massnahmen für diesen Bereich 630 Mio. Franken (1996) auf.	Der Sonderschulbereich wird kantonalisiert. Die Koordination erfolgt über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Integrative Projekte in die Regelschule werden durch die kantonale Zuständigkeit erleichtert.
Ausbildung von Fachpersonal Art. 74 Lit. d IVG	Die IV leistet Beiträge an öffentliche und gemeinnützige Organisationen, welche Fachleute aus- oder weiterbilden, insbesondere für die Bereiche Sonderschulung; Berufsberatung, Ausbildung, Beschäftigung und Arbeitstherapie und die Freizeitgestaltung.	Die IV zieht sich aus der Finanzierung für die Ausbildung von Fachpersonal zurück. Gestützt auf Art. 63 der Bundesverfassung sieht der NFA vor, dass die eidgenössische Basisgesetzgebung über die Berufsbildung auch auf die sozialen Berufe angewandt wird.

Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe	Der Bund leistet Beiträge an die Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe für die Beratung und Hilfe für Invalide und deren Familien sowie für Kurse. 1996 richtete das BSV 117 Mio. Fr. an die Dachverbände der Invalidenhilfe aus.	Der Bund unterstützt Projekte von gesamtschweizerischer Bedeutung (geschätzter Aufwand: 60 Mio. Fr.). Die Kantone regeln auf Gesetzesstufe ihre Leistungen an Organisationen der Invalidenhilfe und orientieren sich dabei an einem Gesetzesmodell der SODK. Sowohl Bund wie Kantone schliessen mit den Werken der Invalidenhilfe Leistungsverträge ab.
Ergänzungsleistungen		
Bereich	Bisher	Neue Regelung nach NFA
Leistungen Art. 3 ELG	Bedarfsabhängige Leistungen an AHV/IV-RentnerInnen sowie Übernahme von Krankheits- und Unfallkosten («bedarfsabhängige Pflegeversicherung»).	Der Bund bzw. die EL deckt den Existenzbedarf. Die Kantone werden im EL-Bereich zuständig für Aufenthaltskosten in Heimen und für Gesundheitskosten.
Finanzierung	Gemischte Finanzierung Bund/Kantone. Unterschiedliche Bundesbeiträge, je nach finanzieller Leistungsfähigkeit der Kantone, zwischen 10 und 35% der Aufwendungen. Finanzierung 1996: Bund 414 Mio. Fr., Kantone 1'490 Mio. Fr.	Existenzsicherung: Bund, 972 Mio. Fr. Heim- und Gesundheitskosten: Kantone, 932 Mio. Fr.
Familienzulagen – Kinderzulagen		
Bereich	Bisher	Neue Regelung nach NFA
FLG und kantonale Gesetze über Familienzulagen	Nach Bundesverfassung könnte der Bund Gesetze über Familienzulagen erlassen; bisher nur eidg. Gesetz für den Bereich Landwirtschaft. Deshalb gibt es 50 kantonale Familienzulagensysteme und 830 Öffentliche und private Kassen mit unterschiedlichen Leistungen und Beitragssätzen (meist ausschliesslich Arbeitgeberbeiträge zwischen 0,1 und 5%).	Ein Bundesgesetz soll die Bedingungen für den Anspruch auf Familienzulagen, ihre Höhe und die Ausführungsorgane festlegen. Die Umsetzung der Familienzulagen wird Aufgabe der AHV, und es wird ein unabhängiger Ausgleichsfonds eingerichtet. Die Kinderzulagen sollen auf einheitlich 175 Franken pro Kind festgelegt werden.
Krankenversicherung – Prämienverbilligung		
Bereich	Bisher	Neue Regelung nach NFA
Prämienverbilligung Art. 65 und 66 KVG	Der Bund verpflichtet die Kantone, Versicherten in bescheidenen Verhältnissen Prämienverbilligungen zu entrichten. Die Kantone regeln die Einzelheiten in eigenen Gesetzten und schöpfen die Bundesbeiträge z.T. nicht voll aus.	Der Bund soll den Anspruch (Einkommen und prozentuale Maximalbelastung durch Prämien) auf Prämienverbilligung einheitlich regeln. Der Bund soll den Kantonen neu einen prozentual festgelegten Anteil an die durchschnittlichen Gesundheitskosten bezahlen. Für die Durchführung bleiben die Kantone zuständig.