

Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen : vorwärts oder zurück?

Autor(en): **Meili-Schibli, Bruno**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Alter & Zukunft : Magazin der Pro Senectute Kanton Zürich**

Band (Jahr): **5 (1997)**

Heft 4

PDF erstellt am: **09.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-818572>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Vorwärts oder

Pro Senectute begrüsst grundsätzlich die Bestrebungen zur Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen. Positiv ist, dass die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV als Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen aufrechterhalten bleiben soll. Die vorgesehene Kantonalisierung kollektiver Leistungen an soziale Institutionen erscheint allerdings fragwürdig. Bedürftigen alten Menschen sollten auch künftig unabhängig vom Wohnkanton die gleichen Angebote zustehen.

*Bruno Meili-Schibli, Zürich

Unter der Bezeichnung «Neuer Finanzausgleich» wird seit fünf Jahren an einer Neuordnung der Bundessubventionen gearbeitet. Der Bundesrat hat dazu eine Projektorganisation geschaffen, in der kantonale Finanzverwaltungen, die Bundesverwaltung sowie auch Gemeindeverantwortliche vertreten sind. Ziel ist, die verworrenen Finanzströme zwischen Kantonen und Bund zu entflechten. Damit sollen klare Verantwortungen geschaffen werden. Daraus, so die Erwartungen, ergeben sich auch entsprechende Aufträge und Kontrollen, so dass letztlich dank mehr Effizienz mit weniger Geld mehr geleistet wird.

Pro Senectute und Spitex direkt betroffen

In mehreren Projektgruppen werden zur Zeit die verschiedenen Bereiche der Bundessubventionen durchforstet. Unter anderem widmet sich eine Gruppe den Subventionen in der Sparte Sozialversicherungen und Sozialpolitik. Dazu gehören auch jene Beiträge, welche an Pro Senectute sowie an die Spitexorganisationen ausgerichtet werden. Beim neuen Finanzausgleich handelt es sich um ein Projekt von grösster Tragweite, vergleichbar mit der Revision der Bundesverfassung. Es steht ein Betrag zur Diskussion in der Grössenordnung von drei Milliarden Franken. Und es geht um die Verantwortung für die eine oder andere Staatsaufgabe.

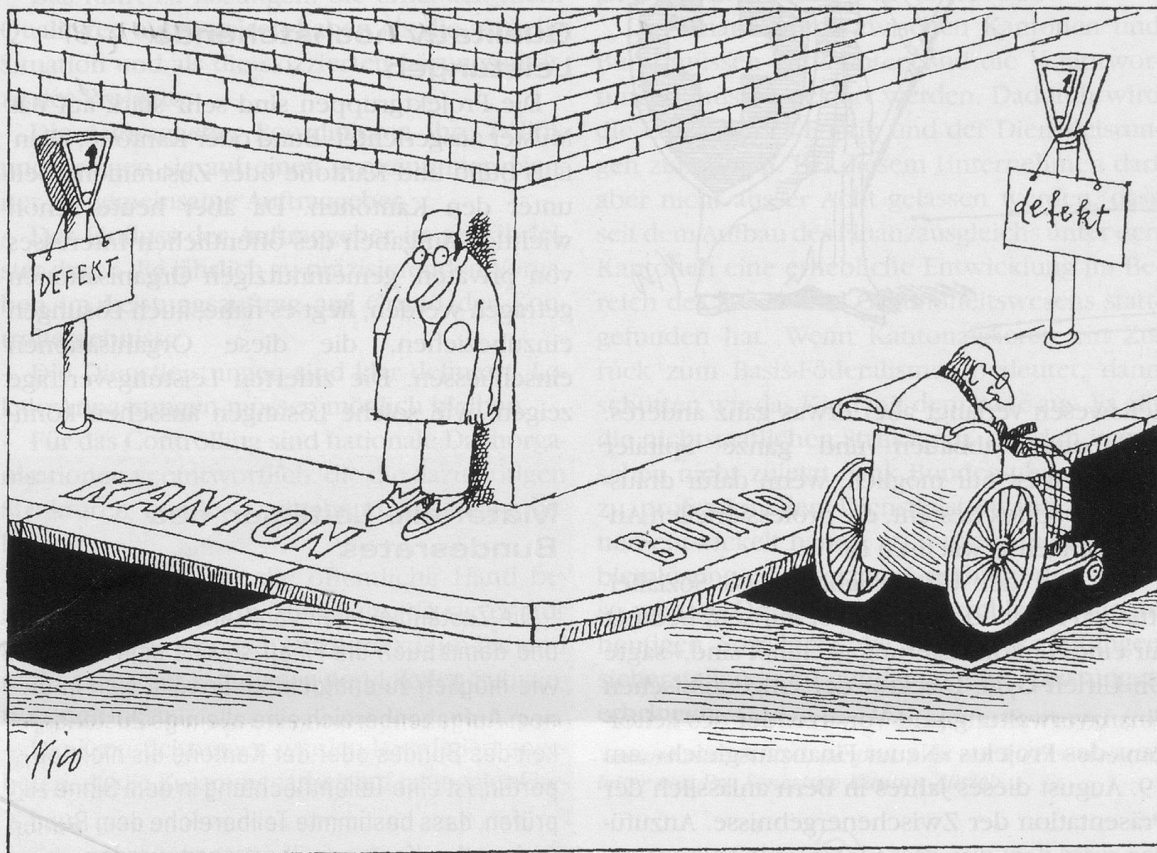
Finanzströme entflechten heisst, Mischfinan-

zierungen sowohl durch den Bund als auch durch die Kantone künftig zu vermeiden. Statt dessen sollen die einzelnen Aufgaben eindeutig dem einen oder anderen zugewiesen werden, also entweder dem Bund oder den Kantonen. Wo dies nicht möglich ist, gilt es wenigstens in Teilbereichen eine Entflechtung zu finden oder geeignete Zusammenarbeitsformen zu entwickeln. Dabei soll die Verantwortung klar einem Akteur zugewiesen werden.

Subventionen neu nach Leistungen bemessen

Heute werden Subventionen nach dem Aufwand bemessen: wer viel verbraucht, erhält auch viel. Dies ist ein Anreiz, möglichst viel auszugeben. Auch das soll geändert werden. Die Subventionen sollen nach Leistung und nicht mehr nach Aufwand bemessen werden. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen soll daher auf der Basis eines Leistungsauftrages erfolgen. Es soll weiter geprüft werden, inwiefern und wo eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit anstelle einer Bundessubvention sinnvoll ist. Tatsächlich ist es so, dass Kontrolle und Effizienz darunter leiden, wenn mehrere Geldgeber ohne präzise Absprachen die Dienstleistung zusammen finanzieren. Auftrag und Auftraggeber müssen klar definiert sein. Um diese Voraussetzung zu erreichen, gibt es mehr als nur eine Lösung. Die Kantonalisierung der Bundessubventionen ist eine der Möglichkeiten. Sie hat, wie jede Lösung, Vor- und Nachteile.

er zurück?



Gefahr eines Sozialtourismus

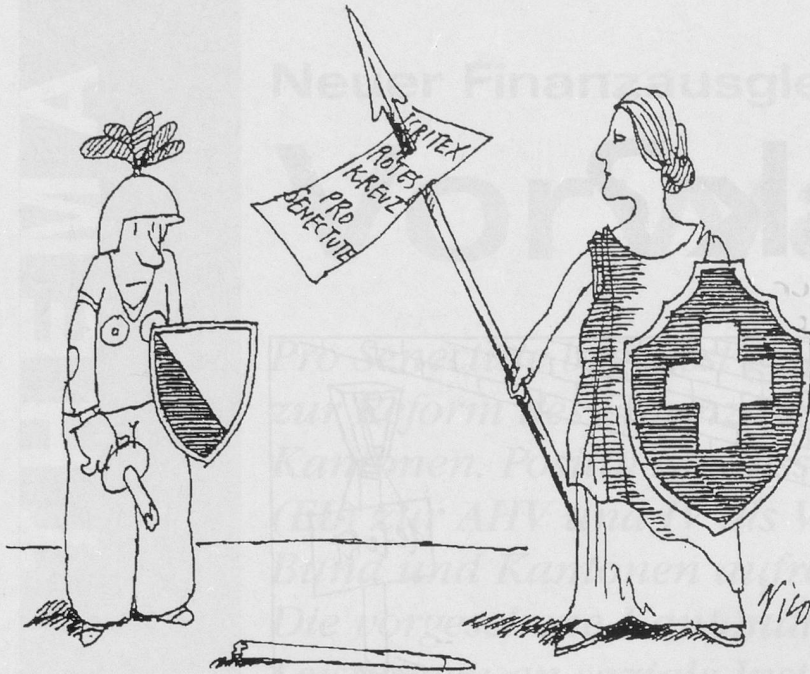
Die Vorteile liegen in der klaren Zuordnung von Verantwortung. Nachteile entstehen dadurch, dass jeder Kanton diese Verantwortung auf seine Weise wahrnehmen wird: der eine gar nicht, der andere vorbildlich. Da es sich im Fall von Pro Senectute um soziale Dienstleistungen handelt, entsteht die Gefahr eines «Sozialtourismus». Dies umso mehr, als einige Kantone die Aufgaben bestimmt an die Gemeinden weitergeben werden, die anderen jedoch nicht. Damit wird es wieder wie vor hundert Jahren entscheidend wichtig, wo man wohnt, wenn es um die Frage geht, ob man Hilfe bekommt oder nicht. Es lohnt sich also unter Umständen und in bestimmten Situationen, den Wohnort zu wechseln, um gewisse Dienstleistungen zu erhalten.

Ein weiterer Nachteil ist darin zu erkennen, dass die Zusammenarbeit auf regionaler, kantonaler und nationaler Ebene sehr erschwert wird. Die Entwicklung der Dienstleistungen unserer Organisation in den letzten Jahren war nur möglich dank der gesamtschweizerischen

Ausrichtung und nationalen Strukturen in der Zusammenarbeit. Das hat auch sehr viel mit Effizienz zu tun. Ob jede Trägerschaft ihre eigenen Qualitätsstandards und Controlling-Instrumente entwickelt oder nicht, ist von Bedeutung. Ob jeder Verein seine Schulung und Führung selber aufbaut oder nicht, ist ein Kostenfaktor.

Rückschlag zu den Anfängen?

Selbst die Zusammenarbeit unter den Kantonen wird erschwert, wenn jeder Kanton seine individuelle Altershilfe und Spitexpolitik betreibt. Insbesondere leidet aber die Arbeit auf nationaler Ebene darunter, wenn die Altershilfe den Kantonen überlassen wird. Dies würde bedeuten, dass jene Aufbauarbeit in Richtung Professionalisierung, die vor allem in den letzten zehn Jahren sehr intensiv und erfolgreich war, rückgängig gemacht wird. Die Spitexarbeit würde beinahe wieder ins Anfangsstadium zurückgeworfen, als in jeder Gemeinde, in jedem Quartier mehrere spezifische Vereine ihre Leistungen anboten. Unser aktuelles Gesund-



heitswesen verlangt aber etwas ganz anderes. Spitalbetten abbauen und ganze Spitäler schliessen ist nur möglich, wenn dafür draussen eine Spitex besteht, die professionellen Anforderungen gewachsen ist.

«Ich bin der Überzeugung, dass Sozialleistungen nicht oder zumindest nur sehr bedingt für eine Kantonalisierung geeignet sind,» sagte Dr. Ulrich Gygi, Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung und Vorsitzender des Leitorgans des Projekts «Neuer Finanzausgleich» am 19. August dieses Jahres in Bern anlässlich der Präsentation der Zwischenergebnisse. Anzuführen wäre dem nur, dass für Spitexleistungen genau das gleiche gilt. Damit ist aber das Problem der Bundesverwaltung noch nicht gelöst. Eine klare Zuordnung von Verantwortung muss vorgenommen werden. Wenn sich dafür die Kantone nicht eignen, wem sollen dann diese Aufgaben zugeordnet werden?

Leistungsfähige Partner des Staates, aber ...

Im Sozial- und Gesundheitswesen hat in den letzten Jahrzehnten eine starke Professionalisierung stattgefunden. Gleichzeitig sind auch kantonale und nationale Strukturen geschaffen worden, die sowohl die Entwicklung der Dienstleistungen punkto Qualität und Effizienz als auch die Aus- und Weiterbildung des Personals möglich machten und förderten. Neben dem Roten Kreuz und Pro Senectute war dies in den letzten Jahren vor allem der Spitexverband, dem zunehmende Bedeutung zukam.

Das sind nationale Strukturen, und diese sind zu leistungsfähigen Partnern des Staates auf allen Ebenen geworden. Erstaunlicherweise werden sie aber in der bisherigen Arbeit der Projektgruppen kaum erwähnt. Dabei hat doch der

Bund gerade vor wenigen Wochen mehrjährige Leistungsverträge mit den beiden Dachorganisationen, dem Schweizerischen Roten Kreuz und der Pro Senectute Schweiz, abgeschlossen und damit zum Ausdruck gebracht, dass er diese Zusammenarbeit als modern und zukunftsträchtig erachtet.

Qualitativ hochstehende Leistungen

Die Projektgruppen sind sehr stark auf das Muster ausgerichtet: Bund oder Kantone, allenfalls Bund und Kantone oder Zusammenarbeit unter den Kantonen. Da aber heute schon wichtige Aufgaben des öffentlichen Interesses von privaten, gemeinnützigen Organisationen getragen werden, liegt es nahe, auch Lösungen einzubeziehen, die diese Organisationen einschliessen. Die zitierten Leistungsverträge zeigen, wie solche Lösungen aussehen können.

Materielle Leitlinien des Bundesrates

– Die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen und damit auch die Finanzströme sind so weit wie möglich zu entflechten. Erweist sich in einem Aufgabenbereich eine alleinige Zuständigkeit des Bundes oder der Kantone als nicht opportun, ist eine Teilentflechtung in dem Sinne zu prüfen, dass bestimmte Teilbereiche dem Bund, andere den Kantonen übertragen werden.

– Bleibt ein Bereich eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen, sind ausgehend von einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit, die Rollen der beiden Partner zu definieren und daraus die geeigneten Zusammenarbeitsformen abzuleiten. Im Grundsatz obliegt dabei die strategische Führung dem Bund, die operative Verantwortung den Kantonen, wobei eine strategische Mitverantwortung der Kantone nicht auszuschliessen ist. Die Möglichkeiten von Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen sowie des Einsatzes von ergebnisorientierten Global- oder Pauschalsubventionen anstelle von Kostenbeiträgen sind auszuschöpfen.

– Es sind die Bereiche aufzuzeigen, in denen als Alternative zum heutigen Bundesengagement eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit vorzusehen ist. In diesem Zusammenhang sind auch die Instrumente eines gerechten und effektiven interkantonalen Lastenausgleichs zu vertiefen.

ten. Selbst Mischfinanzierungen Bund/Kantone wären so ohne weiteres möglich: als Vertragspartner auf der einen Seite die öffentliche Hand, die sich für diese Gelegenheit auf eine gemeinsame Politik einigen würde, auf der anderen Seite die fachlich orientierte Institution als Auftragnehmerin.

Das führt zu Lösungen, die erheblich mehr Qualitäten aufzuweisen haben als die aktuelle Situation und als die skizzierten Lösungsansätze des Projektes:

- Die Auftraggeber koordinieren ihre Politik und bringen sie auf einen gemeinsamen Nenner als gemeinsame Auftraggeber.
- Der Einfluss der Auftraggeber ist gewährleistet durch die jährlich zu präzisierenden Vorgaben im Leistungsauftrag auf Grund der Kontrollergebnisse.
- Die Dienstleistungen sind klar definiert. Lokale Anpassungen müssen möglich bleiben.
- Für das Controlling sind nationale Dachorganisationen verantwortlich, die die dazu nötigen Strukturen bereits weitgehend aufgebaut haben.
- Der Aufwand für die öffentliche Hand beschränkt sich auf ein Minimum, da sie es nur noch mit sehr wenigen Partnern zu tun hat und nicht mehr mit hunderten von lokalen Subventionsnehmern.
- Die Dienstleistungen werden koordiniert angeboten, da die Zusammenarbeit auf nationaler Ebene

unter wenigen Partnern geregelt werden kann.

- Die Entwicklung der Dienstleistungen ist gewährleistet, da genügend Know-how und Ressourcen auf nationaler Ebene zusammenfließen.

Nichtstaatliche Strukturen als professionelle Dienstleister

Die Finanzströme zwischen Kantonen und Bund müssen entflochten und die Verantwortungen müssen geklärt werden. Dadurch wird die Effizienz der Politik und der Dienstleistungen zunehmen. Bei diesem Unternehmen darf aber nicht ausser Acht gelassen werden, dass seit dem Aufbau des Finanzausgleichs unter den Kantonen eine erhebliche Entwicklung im Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens stattgefunden hat. Wenn Kantonalisieren ein Zurück zum Basis-Föderalismus bedeutet, dann schütten wir das Kind mit dem Bade aus. Es gilt die nichtstaatlichen Strukturen, die sich inzwischen nicht zuletzt dank Bundessubventionen zu professionellen Dienstleistungsorganisationen entwickelt haben, zu nutzen und zur Problemlösung einzusetzen. Geschieht dies nicht, so werden Organisationen zerschlagen, die im heutigen Sozialnetz wichtige Verknüpfungen sicherstellen und umfangreiche Leistungen erbringen.

**Bruno Meili-Schibli, lic. phil. I, ist seit 1991 Geschäftsführer von Pro Senectute Kanton Zürich.*

