Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS
Band: 113 (2016)
Heft: 4

Artikel: Der interkommunale Ausgleich der Soziallasten
Autor: Tschudi, Daniela
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-840155

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: 16.07.2025

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

Der interkommunale Ausgleich der Soziallasten

Während die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung, kurz NFA, zu einem festen Bestandteil im Politik-Vokabular geworden ist, geniessen die vergleichbaren Instrumente auf kantonaler Ebene nicht den gleichen Bekanntheitsgrad.

Interkommunale Soziallastenausgleichssysteme sind komplex und vielfältig. Gemeinsam ist ihnen – als Teil des Finanzausgleichs – das Ziel, mittels Finanztransfers allzu grosse Unterschiede zwischen Kantonen und Gemeinden zu verhindern und so den Zusammenhalt der Föderation zu sichern. Gleichzeitig gilt es, die (Finanz-)Autonomie der Kantone und Gemeinden zu wahren. In Bezug auf die wirtschaftliche Sozialhilfe (ohne Asylwesen) kennen die Kantone eine Vielzahl von Ausgleichslösungen, was die Vergleichbarkeit erschwert. Mit dem Modell «Typologie der Subventionen» des Ökonomen Bernard Dafflon lassen sie sich in eine Systematik bringen.

Sozialhilfe – kantonale oder kommunale Aufgabe?

Bevor auf den finanziellen Ausgleich eingegangen wird, sei darauf hingewiesen, dass dieser obsolet wird, wenn das so genannte fiskalische Äquivalenzprinzip «wer zahlt, befiehlt und hat den Nutzen davon» eingehalten wird. Dies ist der Fall in Kantonen, in denen die Durchführung der Sozialhilfe kantonale Aufgabe ist und nicht an die Gemeinden delegiert wird (AI, GE, GL). Die Mehrheit der Kantone teilt jedoch die Aufgaben der Sozialhilfe zwischen Kanton (gesetzliche Regelungen) und den Gemeinden beziehungsweise Regionen (Vollzug). In der Folge davon wird der finanzielle Ausgleich zum Thema. Die Ausgestaltungsmöglichkeiten und Instrumente sind vielfältig. Dafflon bündelt sie in seiner Typologie nach drei Aspekten, die in sich wieder unterschiedlich gestaltet werden können und dementsprechend eine andere Wirkung erzielen.

Als erstes ist zu klären, ob die Empfängergemeinden die Gelder zweckgebunden oder zweckfrei verwenden können. Ersteres entspricht einem Staatsbeitrag, der ungeachtet der finanziellen Lage des Empfängers ausgerichtet wird. In Bezug auf die Sozialhilfe macht dies insofern Sinn, als dass die Kantone die Durchführung der Sozialhilfe weitgehend regeln und so die Gemeindeautonomie beschränken. Staatsbeiträge haben hier die Funktion einer Kompensationszahlung. Sie sollen aber auch den Anreiz minimieren, Sozialhilfebeziehende in andere Gemeinden abzuschieben. Eine zweckfreie Vergabe, wie sie das Konzept des Finanzausgleichs vorsieht, misst hingegen der Finanzautonomie der Gemeinden einen hohen Stellenwert bei: Die Gemeinde bestimmt, ob sie das Geld für die Sozialhilfeausgaben, günstigen Wohnungsbau oder für Forstarbeit einsetzt.

Komplexe Berechnungen

Im zweiten Schritt geht es darum, a) die Aufgaben zu bestimmen, die staatsbeitragsberechtigt beziehungsweise eine «soziale Last» sind, und b) deren Bemessung zu definieren. Fast alle Kantone (Ausnahmen: NW, OW, ZG) kennen bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe Staatsbeiträge oder Lastenausgleichssysteme und zählen sie somit zu den Aufgaben, respektive zu den Lasten, die es gemeinsam zu schultern gilt. Bei der Bemessung gehen die Kantone jedoch sehr unterschiedlich vor.

Bei den Staatsbeiträgen dienen die effektiven Ausgaben als Bemessungsgrundlage, die Kompensation reicht von 4 Prozent im Kanton Zürich bis zu 75 Prozent im Kanton Tessin. Während ein hoher Staatsbeitrag stark und gezielt die Sozialhilfeausgaben kompensiert und so ausgleichend wirkt, setzt ein tiefer Staatsbeitrag Anreize, die im Widerspruch zu den Zielen der Sozialhilfegesetzgebung stehen, insbesondere zum Abschiebeverbot und zur Gleichbehandlung der Sozialhilfebeziehenden. Ein tiefer Staatsbeitrag beziehungsweise eine hohe Selbstbeteiligung dient grundsätzlich dazu, das Kostenbewusstsein beim Empfänger zu fördern, lässt aber die Unterschiede zwischen den Gemeinden etwa hinsichtlich struktureller Faktoren oder finanzieller Stärke ausser Acht. Deshalb kennen die meisten Kantone mit Staatsbeiträgen zusätzlich eine Ausgleichskomponente: Sie vergemeinschaften den Kostenanteil der Gemeinden oder verfügen über einen interkommunalen Soziallastenausgleich (BE, FR, JU, NE, VD, VS).

Der Soziallastenausgleich hat das Ziel, die vom Gemeinwesen mittel- und langfristig nicht beeinflussbaren sozio-demografischen Unterschiede und den sich daraus ergebenden (Steuer-)Wettbewerbsnachteil abzubauen. Beim Soziallastenausgleich interessieren also die Lasten, die sich aus den Disparitäten ergeben. Entsprechend der jeweiligen Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems berücksichtigen die 16 Kantone, die im Rahmen des Finanzausgleichs einen interkommunalen Soziallastenausgleich kennen, verschiedene Sozialleistungen. Gemeinsam ist allen, dass mit Hilfe komplexer Berechnungen die signifikanten Faktoren für die Grösse der Lasten ermittelt werden und davon der

LITERATUR

Der Text basiert auf der Masterarbeit von Dr. Daniela Tschudi, eingereicht an der Universität Bern im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA):

Tschudi, Daniela (2015): «Ausgleich oder Wettbewerb? Die Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich. Ein systematisierter Überblick über die interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme in der Schweiz und Überlegungen zum Kanton Zürich».

Staatsbeiträge sollen unter anderem den Anreiz minimieren, Sozialhilfebeziehende in andere Gemeinden abzuschieben. Bild: Villnachern

Die Gemeinde bestimmt, ob sie das Geld für die Sozialhilfeausgaben, günstigen Wohnungsbau oder für die Forstarbeit einsetzt.

Finanzbedarf abgeleitet wird. Hier können die Sozialhilfeausgaben respektive die Sozialhilfequote die Rolle eines Indikators für die Bemessung der Last haben.

Der ermittelte Finanzbedarf führt entweder direkt zu einer Ausgleichszahlung (BE, FR) oder diese erfolgt, sobald die Last der Gemeinde das Mittel der Belastung aller Gemeinden überschreitet. Mit dem Argument der kostenbewussten Mittelverwendung verlangen sechs Kantone (AR, GR, SG, SH, SO, TH) für den Ausgleich das Erreichen einer zusätzlichen Stufe über dem kantonalen Mittel, also eine Eigenbeteiligung der Gemeinden. Damit setzen die gleichen Anreizmechanismen wie bei einer Eigenbeteiligung am Staatsbeitrag ein. Die Eigenbeteiligung steht jedoch im Widerspruch zur Finanzautonomie der Gemeinden und zum Konzept des Soziallastenausgleichs, kaum beeinflussbare Disparitäten abzubauen. Ob ein Soziallastenausgleichssystem eine Eigenbeteiligung vorsieht oder nicht, hängt letztlich davon ab, ob man den Lastenausgleich als Teil des (Steuer-) Wettbewerbs oder als Voraussetzung für ihn versteht. Sicher ist: Eine Eigenbeteiligung verlangsamt den Abbau der Unterschiede zwischen den Gemeinden.

Den Ausgleichstopf füllen und verteilen

Als dritten Aspekt nennt Dafflon die zur Verfügung stehenden Mittel. Diese sind in allen Kantonen mit einem interkommunalen Soziallastenausgleich beschränkt und werden von der kantonalen Legislative oder Exekutive festgesetzt. In fünf Kantonen steht der Ausgleichsbetrag in Relation zum Steuerertrag oder zum Ressourcenausgleichsbetrag. Die meisten Kantone gestalten beim interkommunalen Soziallastenausgleich den Finanzfluss vertikal, vier Kantone (AG, AR, NE und SH) horizontal. Mit dem horizontalen Ausgleich wird das Subsidiaritätsprinzip konsequent umgesetzt und das Ausgleichsziel wird schneller erreicht als beim vertikalen Ausgleich.

Der Artikel zeigt: So verschieden die Kantone den Ausgleich der Last Sozialhilfe ausgestalten – die «Typologie der Subventionen» ermöglicht eine systematisierte Auslegeordnung und erlaubt Vergleiche. Interkommunale Soziallastenausgleichssysteme sind ein wertvoller Schatz an Ideen und Erfahrungen. Sie können und sollen im Sinne des Laboratoriums des Föderalismus für die Weiterentwicklung der kantonalen Lösungen genutzt werden. ■

Daniela Tschudi
Soziale Dienste Winterthur