

**Aufgabenteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden bei der
Bereitstellung und Finanzierung von Leistungen für
pflegebedürftige Personen im Kanton Bern**

Masterarbeit eingereicht der
Universität Bern

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Reto Steiner**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:

Stefan Leutwyler
aus Reinach AG

Brühlzelgli 9A, 3232 Ins

Bern, 15. Oktober 2009

ZUSAMMENFASSUNG

Gegenstand dieser Arbeit ist die Aufgabenteilung zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden bei der Bereitstellung und Finanzierung von Leistungen für pflegebedürftige Personen im Kanton Bern. Die Anzahl pflegebedürftiger Personen wird in den kommenden Jahren stark zunehmen. Die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots an Pflegeleistungen für diese Personen bedeutet eine grosse Herausforderung für Bund, Kantone und Gemeinden. Die Steuerung und Finanzierung dieser Leistungen ist - wie das gesamte Gesundheitssystem - geprägt von äusserst komplexen Beziehungen zwischen Leistungsempfängern, privaten und öffentlichen Leistungserbringern, Versicherungen sowie den drei staatlichen Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden. Es besteht die Annahme, dass eine optimierte Aufgabenteilung in diesem Bereich zu einer besseren Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen beitragen kann. Ziel der Arbeit ist es, einen Beitrag zur Diskussion über die zukünftige Aufgabenteilung und damit die Zukunft der Pflegesicherung und der Pflegefinanzierung zu leisten.

Anhand der ökonomischen Theorie des Föderalismus werden die relevanten ökonomischen Kriterien dargestellt, welche zur Bestimmung des „optimalen“ Zentralisierungs- oder Dezentralisierungsgrades einer staatlichen Aufgabe dienen können. Es sind dies die Kriterien Präferenzgerechtigkeit, Externe Effekte, Skaleneffekte, Einheitliche Regelungen und Standards, Koordinationszwang und Innovationswettbewerb. In der Kritik an einer vereinfachten ökonomischen Sicht auf die Frage der optimalen Aufgabenteilung liegt die Chance zu deren Weiterentwicklung. So sind nicht nur ganze Aufgabenblöcke, sondern auch Teilaufgaben bei der Frage der Aufgabenteilung zu berücksichtigen. Gleichzeitig bestehen bei jeder (Teil-)Aufgabe verschiedene Kompetenzen (hier werden Entscheidungs- und Durchführungskompetenz unterschieden), die nicht zwingend von einer staatlichen Ebene erfüllt werden müssen (Vollzugsföderalismus oder Multi-Level-governance). Durch die Kombination dieser Ansätze wird ein Analyserahmen geschaffen, mit welchem überprüft werden kann, welche Kompetenzverteilung bestehen muss, um eine bestimmte (ökonomische) „Anforderung“ erfüllen zu können. Damit kann – umgekehrt – für eine konkrete Aufgabe mit ihren verschiedenen bestehenden oder beabsichtigten „Anforderungen“ das optimalste Kompetenzverteilungsmuster bestimmt werden.

Für die in der vorliegenden Arbeit überprüfte (Teil-)Aufgabe der Bereitstellung von Leistungen bei Pflegebedürftigkeit zeigt sich – aufgrund der heutigen Politikverflechtungen nicht überraschend – dass teilweise eine Teilung von Entscheidungs- und Durchführungskompetenz resp. gar die gemeinsame Aufgabenbewältigung notwendig ist. Anhand des Analyserahmens ergeben sich auch Hinweise auf eine verbesserte Ausgestaltung solcher vertikaler Zusammenarbeiten in Bezug auf die untersuchte Aufgabe. Die vorliegende Analyse kommt zum Schluss, dass für die grundsätzlichen Regelungen betreffend Bereitstellung von Leistungen bei Pflegebedürftigkeit eine stärkere Zentralisierung (auf Bundesebene) sinnvoll wäre, wogegen für die Bestimmung der Form der Leistungserbringung (ambulant, stationär, neue Pflegeformen) die Gemeinden stärker als heute in die Regulierung einbezogen werden sollten.

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung.....	2
Abbildungsverzeichnis.....	5
Tabellenverzeichnis.....	6
Abkürzungsverzeichnis.....	7
Anhangverzeichnis.....	8
1 Einleitung.....	9
1.1 Ausgangslage und Ziel.....	9
1.2 Aufbau.....	10
1.3 Methode.....	11
2 Leistungen bei Pflegebedürftigkeit als staatliche Aufgabe.....	13
2.1 Definitionen.....	13
2.1.1 Pflegebedürftigkeit.....	13
2.1.2 Pflege.....	13
2.1.3 Langzeitpflege.....	14
2.2 Rechtliche Grundlagen.....	15
2.3 Die Leistungserbringer bei Pflegebedürftigkeit.....	16
2.3.1 Pflegeheime.....	16
2.3.2 Spitexorganisationen.....	17
2.3.3 Informell Pflegende.....	17
2.4 Die finanzielle Absicherung der Leistungen bei Pflegebedürftigkeit.....	18
3 Herausforderungen und Strategien betreffend Leistungen bei Pflegebedürftigkeit.....	21
3.1 Zukünftige Entwicklung der Pflegebedürftigkeit.....	21
3.2 Strategien zur Bewältigung der Herausforderungen.....	23
3.2.1 Altersstrategie Bund.....	23
3.2.2 Alterspolitik im Kanton Bern.....	23
4 Kriterien zur Beurteilung einer Aufgabenzuteilung.....	25
4.1 Ausgangspunkt Subsidiaritätsprinzip.....	25
4.2 Kriterien im Hinblick auf eine Aufgabenteilung.....	26
4.2.1 Praxisgestützte Kriterien.....	26
4.2.2 Theoriegestützte Kriterien.....	28
4.2.2.1 Berücksichtigung heterogener Präferenzen.....	29
4.2.2.2 Externe Effekte.....	30
4.2.2.3 Skaleneffekte (economies of scale).....	32
4.2.2.4 Koordinationszwang.....	34
4.2.2.5 Einheitliche Regelungen und Standards.....	34
4.2.2.6 Innovationswettbewerb.....	35
4.2.2.7 Zusammenfassung der Kriterien.....	37
4.2.2.8 Kritik und Weiterentwicklung.....	37
4.2.3 Kompetenzverteilungsmuster.....	43
4.3 Analyserahmen zur Beurteilung der Zuteilung von Aufgaben.....	47
5 Anwendung Analyserahmen.....	48
5.1 Heterogene Präferenzen.....	48
5.2 Externe Effekte.....	49
5.3 Skaleneffekte.....	50
5.4 Koordinationszwang.....	51
5.5 Einheitliche Regelungen und Standards.....	51
5.6 Innovationswettbewerb.....	52
5.7 Zusammenfassung der Ergebnisse.....	53

6 Zukünftige Aufgabenteilung und Gestaltungsempfehlungen.....	54
7 Schluss.....	58
Anhang	59
Literaturverzeichnis	64
Selbstständigkeitserklärung.....	69

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Zuwachs der älteren Bevölkerung bis 2030.....	21
--	----

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Anzahl pflegebedürftiger Personen bis 2020 (in Tausend)	22
Tabelle 2: Kriterien der ökonomischen Theorie des Föderalismus	37
Tabelle 3: Kompetenzverteilung bei Präferenzgerechtigkeit	43
Tabelle 4: Kompetenzverteilung bei externen Effekten	44
Tabelle 5: Kompetenzverteilung bei Skaleneffekten.....	44
Tabelle 6: Kompetenzverteilung bei einheitlichen Regelungen und Standards.....	45
Tabelle 7: Kompetenzverteilung bei Koordinationszwang.....	45
Tabelle 8: Kompetenzverteilung bei Innovationswettbewerb.....	45
Tabelle 9: Analyserahmen zur Beurteilung von Aufgabenzuteilungen.....	47
Tabelle 10: Zusammenfassung Ergebnisse	53

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
ADL	activity of daily living
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
Art.	Artikel
BFS	Bundesamt für Statistik
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (101)
bzw.	Beziehungsweise
d.h.	das heisst
EL	Ergänzungsleistungen
evtl.	Eventuell
f.	und folgende
ff.	und fortfolgende
FILAG	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 27. November 2000 (BSG 631.1)
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
ggf.	gegebenenfalls
Hrsg.	Herausgeber
IDS	Institut de droit de la santé
inkl.	Inklusive
IV	Invalidenversicherung
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10)
KVGn	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10) neu (inkl. noch nicht inkraftgesetzter Artikel)
Mia.	Milliarden
Mio.	Millionen
NFA	Die Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen
resp.	Respektive
S.	Seite
SHG	SHG Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 21. Juni 2001 (BSG 860.1)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
VBG	Verband Bernischer Gemeinden
vgl.	Vergleiche
WHO	World Health Organisation
z.B.	zum Beispiel

ANHANGVERZEICHNIS

- Anhang 1 Kriterienkatalog zur Beurteilung von Aufgabenzuteilungen zwischen Bund, Kanton und Gemeinden
(Entwurf als Basis Expertenkonsultation)
- Anhang 2 Expertenkonsultation:
Dokumentation Rückmeldungen zum Entwurf Kriterienkatalog

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Ziel

Gegenstand dieser Arbeit sind die Aufgaben des Bundes, der Kantone und der Gemeinden bei der Bereitstellung von Leistungen für pflegebedürftige Personen. Der kontinuierliche Anstieg der Lebenserwartung, der demographische Wandel, das abnehmende Potential der informellen Pflege sowie die allgemeinen Entwicklungen des Gesundheitssektors führen zukünftig zu einer Zunahme der pflegebedürftigen Personen in der Schweiz und im Kanton Bern (vgl. GEF 2005: 21). Die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots an Pflegeleistungen für diese Personen bedeutet eine grosse Herausforderung für die Gesellschaft und damit auch für die drei staatlichen Ebenen. Die Steuerung und Finanzierung dieser Leistungen ist - wie das gesamte Gesundheitssystem - geprägt von äusserst komplexen Beziehungen zwischen privaten und öffentlichen Leistungserbringern, Leistungsempfängern, Versicherern sowie den drei staatlichen Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden (vgl. Landolt 2006: 18). Betreffend Kompetenzen sowie Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung gibt es zahlreiche unübersichtliche Verflechtungen und Unklarheiten. Die Steuerungsmechanismen im Gesundheitswesen sind Gegenstand jahrelanger politischer Auseinandersetzungen und grosser Reformprojekte wie die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA per 1. Januar 2008 oder die per 1. Juli 2010 in Kraft tretende Neuordnung der Pflegefinanzierung im Rahmen des Krankenversicherungsgesetzes KVG. Die Reformprojekte haben – wie später dargelegt wird – die unübersichtlichen Strukturen, die sich auch bei der Steuerung und Finanzierung der Leistungen bei Pflegebedürftigkeit ergeben haben, nicht wesentlich vereinfachen können. Diesen Anspruch erhebt selbstverständlich auch die vorliegende Arbeit nicht. Dennoch wird hier versucht, anhand von Kriterien die heutigen Aufgabenverteilungsmuster in diesem Bereich zu analysieren und daraus Empfehlungen bezüglich der anzugehenden Schritte zu erarbeiten. Es besteht die Annahme, dass eine optimierte Aufgabenteilung zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden in diesem Bereich zu einer besseren Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen beitragen kann. Ziel der Arbeit ist es, einen Beitrag zur Diskussion über die Zukunft der Pflegesicherung und der Pflegefinanzierung zu leisten.

Mit dieser Arbeit soll die Frage beantwortet werden, welche Rollen Bund, Kantone und Gemeinden zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen im Bereich der bedarfsgerechten Leistungen für Pflegebedürftige optimalerweise übernehmen resp. wie diesbezüglich eine allfällige Zusammenarbeit ausgestaltet werden könnte.

Dazu soll ein (föderalismus-)theoretischer Bezugsrahmen zur Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen entwickelt werden. Auf dieser Basis soll das Steuerungs- und Finanzierungssystem der Leistungen bei Pflegebedürftigkeit im Kanton Bern (in welches Bund, Kanton und Gemeinden involviert sind) analysiert und kritisiert werden. Darauf basierend werden konkrete Vorschläge zur Optimierung des Steuerungs- und Finanzierungssys-

tems der Leistungen bei Pflegebedürftigkeit im Kanton Bern und der entsprechenden Aufgabenteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden erarbeitet.

1.2 **Aufbau**

Das erste Kapitel beschäftigt sich mit den Leistungen bei Pflegebedürftigkeit als staatliche Aufgabe. Dazu werden vorab einige für diese Auseinandersetzung relevanten Begriffe definiert. Anschliessend werden die rechtlichen Grundlagen dargestellt, welche für diese Aufgabe eine Zuständigkeit des Bundes, der Kantone und der Gemeinden vorsieht. Es folgt ein Überblick über die Leistungserbringer in diesem Bereich und über die heutige Finanzierung dieser Leistungen.

Das zweite Kapitel setzt sich mit den Leistungen bei Pflegebedürftigkeit als staatliche Aufgabe auseinander. Nach der Definition verschiedener Begriffe werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen, welche die Aufgabe (auch) zu einer staatlichen Leistung machen, aufgezeigt. Anschliessend wird die heutige Finanzierung der Leistungen dargestellt.

Das dritte Kapitel zeigt die zukünftigen Herausforderungen im Bereich der Leistungen für pflegebedürftige Personen auf und gibt einen kurzen Überblick über deren Ursachen und die von Bund und Kanton Bern entwickelten Strategien zu deren Bewältigung.

Im vierten Kapitel werden die Kriterien bezüglich einer Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen beleuchtet. Ausgangspunkt bildet ein Blick in die Praxis von Aufgabenteilungsprojekten der letzten Jahre und deren Grundlagen. Ergänzend dazu werden anschliessend die Kriterien aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus in Bezug auf die Aufgabenteilungsfrage hergeleitet, kritisiert und weiterentwickelt.

Als Ergebnis aus den Ausführungen erfolgt im fünften Kapitel die Darstellung eines Analyse Rahmens, anhand dessen eine Aufgabe auf ihre „optimale“ Form der Zentralisierung oder Dezentralisierung geprüft werden kann. Anhand dieses Rahmens wird daraufhin die staatliche Aufgabe der „Bereitstellung von Leistungen bei Pflegebedürftigkeit“ bezüglich der Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen beurteilt.

Im sechsten Kapitel werden die Ergebnisse der Überprüfung zusammengefasst und diskutiert. Aus der Diskussion ergeben sich sodann Gestaltungsempfehlungen für den Kanton Bern.

Ein kurzer Rückblick auf die vorstehenden Kapitel und abschliessende Bemerkungen folgen im siebten Kapitel.

1.3 Methode

Die vorliegende Fragestellung wurde zum grossen Teil anhand einer Literatur- und Dokumentenanalyse bearbeitet. Diese Analyse erfolgte strukturiert mit Hilfe eines Analyserahmens, der durch ein schrittweises Vorgehen entwickelt wurde.

In einem ersten Schritt erfolgte eine Analyse von politischen Entscheidungsgrundlagen aus konkreten Aufgabenteilungsprojekten von Bund und Kantonen im Hinblick auf deren Kriteriengeleitetheit. Aufgrund des Bezugs der Fragestellung zum Kanton Bern wurden die Entscheidungsgrundlagen des Aufgabenteilungsprojekts des Kantons Bern aus dem Jahr 1999 einbezogen. Aufgrund der gesamtschweizerischen Bedeutung und der Aktualität wurden die Entscheidungsgrundlagen des Bundes im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ebenfalls in die Analyse einbezogen. Die Auswahl von Entscheidungsgrundlagen zweier weiterer Kantone erfolgte aufgrund folgender Kriterien:

- Deutschschweizer Kanton (vergleichbareres Staatsverständnis)
- Durchgeführtes Projekt in den letzten 10 Jahren (nicht älter als das Projekt des Kantons Bern, damit allfällige Weiterentwicklungen berücksichtigt werden können)
- Möglichst hohe Anzahl Gemeinden (Vergleichbarkeit mit dem Kanton Bern mit sehr hoher Anzahl Gemeinden)

Aufgrund dieser Kriterien wurden die Entscheidungsgrundlagen der Aufgabenteilungsprojekte der Kantone Aargau (2001, Umsetzung laufend) und Graubünden (2009, Entscheide ausstehend) in die Analyse einbezogen.

In einem zweiten Schritt erfolgte eine Literaturanalyse zu den Aufgabenteilungskriterien der ökonomischen Theorie des Föderalismus. Dieser theoretische Schwerpunkt begründet sich durch die gewachsene Bedeutung ökonomischer Ansätze bei der Bewältigung von Staatsaufgaben, insbesondere bei zunehmender Ressourcenknappheit (vgl. Thom/Ritz 2006: 3).

Aufgrund dieser Grundlagen wurden die für die Analyse einer konkreten Aufgabe relevanten Kriterien herausgearbeitet und in einem Kriterienraster in Form von Fragestellungen zusammengefasst (siehe Anhang I). Dieses Kriterienraster wurde zwei Experten zur Konsultation unterbreitet.

Die Auswahl der Experten erfolgte aufgrund ihrer konkreten Erfahrung in Aufgabenteilungsprojekten und ihrer beruflichen Nähe zu den für die Fragestellung relevanten Akteuren. Folgenden, den Kriterien entsprechenden Experten konnten das Kriterienraster unterbreitet werden:

- Herr Daniel Arn, Rechtsanwalt und Geschäftsführer Verband Bernischer Gemeinden VBG (im Rahmen dieser Arbeit nicht in der Funktion des Verbandsvertreters)
- Herr Christoph Miesch, Vorsteher Amt für Gemeinden und Raumordnung Kanton Bern

Die Ergebnisse der mündlichen Expertenkonsultationen wurden dokumentiert (vgl. Anhang II) und flossen in die Erarbeitung des definitiven Analyserahmens ein, wobei aus Gründen der Klarheit und Anwendbarkeit eine Reduktion auf eine Kernfragestellung pro Kriterium erfolgte, teilweise zur Konkretisierung mit vertiefenden Fragestellungen ergänzt. Die Interpretationen in Bezug auf die konkrete Aufgabe der Bereitstellung von bedarfsgerechten Leistungen bei Pflegebedürftigkeit erfolgten argumentativ und regelgeleitet nach dem entwickelten Analyserahmen¹.

¹ Regelgeleitetheit und argumentative Interpretationsabsicherung sind Gütekriterien der qualitativen Sozialforschung, vgl. Mayring (2003: 144 ff.).

2 Leistungen bei Pflegebedürftigkeit als staatliche Aufgabe

2.1 Definitionen

2.1.1 Pflegebedürftigkeit

Der Begriff der Pflegebedürftigkeit ist in der Praxis wie auch in der gerontologischen, pflegewissenschaftlichen oder sozialversicherungsrechtlichen Literatur nicht oder nicht einheitlich definiert (vgl. IDS 2004: 10). Bei der je nach Zusammenhang unterschiedlichen Verwendung des Begriffs gibt es jedoch gewisse Gemeinsamkeiten, über welche sich doch eine Annäherung an eine Definition erlaubt: Die eine Gemeinsamkeit betrifft die Autonomie des Menschen als Referenz. Dabei wird der Begriff der Pflegebedürftigkeit an elementare tägliche Verrichtungen geknüpft (vgl. Höpflinger/Hugentobler 2003: 33). Zur Operationalisierung der Pflegebedürftigkeit werden häufig die ADL-Kriterien² verwendet: Sie beurteilen die Fähigkeit, alltägliche Verrichtungen selbstständig erledigen zu können. Wenn ein Mensch nicht mehr alle Aktivitäten des täglichen Lebens selbstständig ausführen kann, bedarf er der Pflege Dritter bzw. wird er abhängig von ihr. Pflegebedürftigkeit umschreibt demnach einen individuellen Autonomieverlust (vgl. Latzel/Andermatt 1997: 3) und eine Abhängigkeit³.

Die zweite Gemeinsamkeit betrifft die zeitliche Dimension. Von Pflegebedürftigkeit wird in der Regel erst gesprochen, wenn die Abhängigkeit von der Hilfe Dritter über das hinausgeht, was als normale Rekonvaleszenzzeit bei einer akuten Erkrankung gilt.

(vgl. Latzel/Andermatt 1997: 3) Somit kann „Pflegebedürftigkeit“ als eine längere bis dauerhafte Abhängigkeit Dritter bei der Verrichtung von elementaren täglichen Verrichtungen bezeichnet werden.⁴

2.1.2 Pflege

Auch der Begriff der Pflege kann nur sehr allgemein definiert werden. Nach der Definition der WHO befasst sich die Gesundheits- und Krankenpflege mit den Auswirkungen und Folgen von aktuellen oder potenziellen gesundheitlichen Beeinträchtigungen und ihrer Behandlungen auf das Alltagsleben einzelner Menschen, ihrer Angehörigen und von Gruppen (vgl. Weyermann/Brechbühler 2004: 214). Diese Definition, welche nicht nur die Beeinträchtigungen und Krankheiten, sondern auch die Potentiale der pflegebedürftigen Personen mitberücksichtigt, ermöglicht die Abkehr von der in der politischen Diskussion bis heute stark defizit-

² Activity of daily living (ADL): Instrument zur Beurteilung der Fähigkeit resp. Unfähigkeit, elementare tägliche Verrichtungen zu verrichten. Das Konzept wird auch zur Bestimmung der „Hilflosigkeit“ und die entsprechende Ausrichtung einer Hilflosenschädigung der AHV oder der IV verwendet. Die Begriffe „Pflegebedürftigkeit“ und „Hilflosigkeit“ werden im Sozialversicherungsrechts synonym verwendet.

³ In der französischen Sprache wird für „Pflegebedürftigkeit“ der Begriff „dépendence“ (=„Abhängigkeit“) verwendet.

⁴ Demnach ist eine Person bei einer akuten Erkrankung nach einer Operation im Spital zwar pflegebedürftig, der Begriff der „Pflegebedürftigkeit“ wird gemäss vorliegender Definition in diesem Zusammenhang jedoch nicht verwendet.

orientierten und irreversiblen Sicht der Pflegebedürftigkeit. Demgegenüber stehen in der Pflegewissenschaft heute ressourcenorientierte Ansätze der Pflege im Vordergrund (vgl. Weyermann/Brechbühler 2004: 223). Dabei geht es darum, auch bei kranken und pflegebedürftigen Personen die noch vorhandenen Ressourcen zu erkennen und auszuschöpfen, was zur Verbesserung der Lebensqualität beiträgt.

2.1.3 Langzeitpflege

Weil das Alter der Hauptrisikofaktor für Pflegebedürftigkeit im oben genannten Sinne ist (vgl. Höpflinger/Hugentobler 2003: 34), wird mit dem Begriff „Langzeitpflege“ häufig die Pflege älterer Menschen bezeichnet. Dabei wird häufig auch das Begriffspaar „Alters- und Langzeitpflege“ verwendet. Eine exaktere Definition des Begriffs „Langzeitpflege“ existiert nicht, dessen Verwendung ist daher problematisch und wird im Folgenden vermieden.

Diese Ausführungen zeigen, dass sich die Begriffe Pflege, Pflegebedürftigkeit und Langzeitpflege nicht exakt definieren lassen und diese deshalb in verschiedenen Zusammenhängen auch unterschiedlich verwendet werden. Diese terminologischen Ungenauigkeiten deuten darauf hin, dass bei der Verwendung dieser Begriffe als Grundlage zur Bereitstellung von staatlichen Leistungen und zur Steuerung und Finanzierung von („Pflege“-)Leistungen bei „Pflegebedürftigkeit“ Verständnis- resp. Abgrenzungsprobleme bestehen könnten. Darauf wird später eingegangen. Nachfolgend wird für die verschiedenen Arten von Pflege gemäss Kapitel 2.1.2 bei vorhandener oder drohender Pflegebedürftigkeit der Begriff „Leistungen bei Pflegebedürftigkeit“ verwendet. Nicht gemeint sind damit Leistungen, die zuweilen mit der Pflege in Verbindung stehen, nicht aber direkt mit ihr zusammenhängen (z.B. Wohnen in einem Pflegeheim).

2.2 Rechtliche Grundlagen

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, welche verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen auf Bundes- und Kantonebene den staatlichen Ebenen eine Verantwortung bei der Bereitstellung von bedarfsgerechten Leistungen bei Pflegebedürftigkeit im oben definierten Sinne übertragen.

Unter Art. 41, Abs. 1 Bst. a und b BV wird folgendes Sozialziel festgehalten:

„Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass

a. jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat

b jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält“.

Der Absatz 4 desselben Artikels der Bundesverfassung hält fest, dass aus den Sozialzielen keine unmittelbaren Leistungen abgeleitet werden können (Art. 41. Abs. 4 BV). Damit kann auch im Bereich der Gesundheitspflege aus diesem Artikel kein Anspruch auf Pflegeleistungen, die vom Staat zu erbringen oder zu gewährleisten sind, abgeleitet werden. Auch schafft dieser Artikel keine neuen Bundeskompetenzen, sondern richtet sich im Sinne einer Staatszielbestimmung sowohl an den Bund wie auch an die Kantone (vgl. Pfiffner/Rauber 2003: 7). Es handelt sich bei diesem Sozialziel der Bundesverfassung um „nicht mehr, aber auch nicht weniger als eine moralische Verpflichtung des Parlaments, im Gesetzgebungsverfahren diese Leitplanken zu beachten“ (vgl. Pfiffner Rauber 2003: 7).

Eine weitere Bestimmung im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Pflegeleistungen durch den Staat findet sich in Artikel 12 der Bundesverfassung:

„Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.“

Unbestritten bezüglich dieses Artikels ist, dass es sich bei der erwähnten Not um eine medizinische Notlage handeln kann, welches das Recht des Einzelnen auf medizinische Hilfe garantiert. Hingegen ist umstritten, ob mit Art. 12 BV auch ein weiter gehender Anspruch auf medizinische Leistungen verbunden ist. Zuweilen wird argumentiert, dass die „elementaren menschlichen Bedürfnisse“, die zu einem menschenwürdigen Dasein gehören, auch die medizinische Grundversorgung, die über eine medizinische Notsituation hinausgeht – umfasst (vgl. Pfiffner Rauber 2003: 22).

Mit Artikel 117 der Bundesverfassung wird dem Bund die Kompetenz übertragen, Vorschriften über die Kranken- und Unfallversicherung zu erlassen.

Das Recht auf Gesundheit ist auch in kantonalen Verfassungen - im Folgenden interessiert insbesondere die Verfassung des Kantons Bern - festgehalten. Art. 29 Abs. 1 der Bernischen Kantonsverfassung lautet:

„Jede Person hat bei Notlagen Anspruch auf ein Obdach, auf die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel und auf grundlegende medizinische Versorgung.“

Schliesslich hält Art. 30 der Bernischen Kantonsverfassung unter dem Titel „Sozialziele“ fest, dass sich Kanton und Gemeinden zum Ziel setzen,

„...dass alle Menschen, die wegen Alters, Gebrechlichkeit, Krankheit oder Behinderung der Hilfe bedürfen, ausreichende Pflege und Unterstützung erhalten.“

Damit ist im Kanton Bern nicht nur die Gesundheit, sondern explizit auch die Pflege dauernd Pflegebedürftiger als staatliche Aufgabe in der Kantonsverfassung aufgeführt.

Auf diesen verfassungsrechtlichen Grundlagen basiert der Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit, welche die Sicherstellung bedarfsgerechter Leistungen für Pflegebedürftige als staatliche Aufgabe versteht. Ausser im Bereich der Kranken- und der Unfallversicherung erfolgt jedoch in diesem Zusammenhang keine Kompetenzzuweisung an den Bund. Die Verantwortung für die Umsetzung liegt demnach bei den Kantonen resp. den Gemeinden. Für die Umsetzung der Aufgabe durch den Bund wäre eine entsprechende Kompetenzzuweisung auf Stufe der Verfassung notwendig.

Die Frage nach der „richtigen“ Aufgabenzuweisung ist Gegenstand dieser Arbeit.

2.3 Die Leistungserbringer bei Pflegebedürftigkeit

Die Leistungen für pflegebedürftige Personen bestehen einerseits aus der institutionellen Betreuung in einer Pflegeeinrichtung (Alters- und Pflegeheime, ggf. auch in Heimen für behinderte Menschen), andererseits aus ambulanter (insbesondere Spitexdienste) und halbambulanter Pflege (Tagesheime). Ein Grossteil der Leistungen wird jedoch auch in informellen Netzwerken (Familie, Nachbarschaftshilfe, usw.) erbracht. Die nächsten Kapitel geben einen kurzen Überblick über die an diesen Stellen erbrachten Leistungen und deren Finanzierung.

2.3.1 Pflegeheime

Im Kanton Bern existierten im Jahr 2007 300 Pflegeheime. Diese beschäftigten rund 17'000 Personen. In den Pflegeheimen – oftmals auch als „Alters- und Pflegeheime“ bezeichnet – wurden rund 14'200 Pflegeheimplätze angeboten. Die insgesamten Betriebskosten beliefen sich im Jahr 2007 auf rund 1.1 Milliarden Franken (vgl. zu den statistischen Daten ausführlich Bundesamt für Statistik 2009, SOMED). Der Grossteil der Institutionen im Kanton Bern ist privatrechtlich organisiert (Stiftungen, Vereine, Aktiengesellschaften). Ein kleinerer Teil der Einrichtungen wird durch Gemeindeverbände betrieben oder ist Teil der öffentlichen Verwal-

tung (Gemeinde).⁵ Die Finanzierung erfolgt durch betroffene Personen selbst, Sozialversicherungsleistungen und Subventionen von Kanton und Gemeinden im Rahmen des kantonalen Lastenausgleichs.⁶

2.3.2 Spitexorganisationen

Im Kanton Bern existieren 105, ausschliesslich privatrechtlich organisierte Spitexorganisationen. Total werden bei diesen rund 4'000 Personen beschäftigt. Die Spitex leistete im Jahr 2007 bei rund 37'000 Personen rund 1.7 Mio. Arbeitsstunden, davon rund 1.2 Mio. Stunden im Bereich der Pflege. Die Betriebskosten beliefen sich im Jahr 2007 auf rund 166 Mio. Franken. Die Finanzierung erfolgt heute durch Beiträge der Krankenversicherung und durch Subventionen von Kanton und Gemeinden im Rahmen des kantonalen Lastenausgleichs (vgl. zu diesen statistischen Daten ausführlich BFS 2009; Spitexstatistik 2007).

2.3.3 Informell Pflegende

Ein bedeutender Teil der pflegebedürftigen Menschen in der Schweiz und im Kanton Bern wird zu Hause von Angehörigen betreut und gepflegt. Heute leisten schätzungsweise rund 220'000 bis 250'000 Angehörige in der Schweiz tägliche Pflege- und Betreuungsarbeit im Wert von jährlich rund 10 bis 12 Mia. Franken (vgl. Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern 2005: 15). Dabei sind es grossmehrheitlich Frauen, die diese Aufgaben innerhalb der Familie übernehmen. 2003 wurden rund 40% der geschätzten pflegebedürftigen Personen in Pflegeheimen oder durch die Spitiexdienste gepflegt. Der Anteil der zu Hause gepflegten Menschen in der Schweiz betrug daher rund 60% (vgl. Höpflinger/Hugentober 2005: 15). Die Leistungen werden grösstenteils kostenlos erbracht, eine teilweise Mitfinanzierung erfolgt im Rahmen der Betreuungsgutschriften der AHV, der Hilflosenentschädigung und den Krankheits- und Behinderungskosten im Rahmen der Ergänzungsleistungen.⁷

⁵ Kantonseigene Heime existieren bis auf drei Langzeitabteilungen in den kantonalen Psychiatrischen Kliniken keine. Von der jeweiligen Rechtsform der Trägerschaften sind die umgangssprachlich verwendeten Begriffe des „öffentlichen“ und des „privaten“ Heims zu unterscheiden. Diese Begriffe überlagern sich heute mehr und mehr und bezeichnen nicht trennscharf zwei verschiedene Heimkategorien oder Finanzierungsmodelle. Als „öffentliche“ Heime werden heute umgangssprachlich diejenigen Heime bezeichnet, welche – unabhängig ob in einer öffentlich-rechtlichen oder in einer privatrechtlichen Rechtsform – in den letzten Jahren von Kanton oder Gemeinden durch Bau- und Betriebsbeiträge subventioniert wurden. Als „private“ Heime werden umgangssprachlich diejenigen Pflegeheime bezeichnet, welche keine Subventionen durch Kanton oder Gemeinden erhalten haben und ihre Leistungen vollumfänglich über Bewohnertarife finanzieren. Diese Unterscheidung wird in der Praxis mehr und mehr vermischt, und die Bezeichnung von „öffentlichen“ und „privaten“ Heimen wird zunehmend problematisch.

⁶ Siehe dazu auch Kapitel 2.4.

⁷ Vgl. Kapitel 2.4.

2.4 Die finanzielle Absicherung der Leistungen bei Pflegebedürftigkeit

Die Schweiz kennt keine einheitliche Pflegeversicherung. Das Risiko der Pflegebedürftigkeit wird durch unterschiedliche Sozialversicherungen wie auch durch Sozialhilfeleistungen gedeckt. Die Zuständigkeiten für die Regelung und Finanzierung dieser Bereiche liegen zum Teil beim Bund, zum Teil aber auch bei den Kantonen, gegebenenfalls sogar bei den Gemeinden. Kocher (2007: 109) bezeichnet die gemäss seiner Darstellung oft wiederholte Aussage, das Gesundheitswesen liege in der Kompetenz der Kantone als „völlig falsch“ und als „Legende“. Er verweist auf die zahlreichen Verflechtungen der Kompetenzen von Bund, Kantone und Gemeinden. Dies führe zu einem Kompetenz-, Aufgaben- und Finanzierungswirrwarr, „den selbst Fachleute mit jahrzehntelanger Erfahrung kaum durchschauen“ (Kocher 2007: 108).

Die zentralen Pflegeversicherungsleistungen in der Schweiz sind die Hilflosenentschädigung der AHV und der IV sowie der Unfall und Militärversicherung und die Betreuungsgutschriften der AHV. Die Hilflosenentschädigung unterscheidet sich betragsmässig je nach Schweregrad der Hilflosigkeit und nach dem jeweils nach Kausalität zuständigen Versicherer (vgl. Landolt 2006: 18). Darüber hinaus decken verschiedene Versicherungsleistungen das Risiko der Pflegebedürftigkeit in höherem oder geringerem Umfang ab.⁸ Die Zuständigkeiten der jeweiligen Versicherungen wird weitgehend durch das Kausalitätsprinzip⁹ bestimmt, d.h. sie hängt von der Ursache der Pflegebedürftigkeit (Unfall, Krankheit, Invalidität) ab. Zudem beginnt die Zuständigkeit der Sozialversicherungen aufgrund unterschiedlicher Karenzzeiten nicht einheitlich. Weiter sind die Leistungen der Kranken- und Unfallversicherung in Abhängigkeit des Leistungserbringers – Heim- Spitex- oder Angehörigenpflege – unterschiedlich (vgl. Landolt 2006: 18). Im Heim- und Spitexbereich sind sie abhängig vom Grad der Pflegebedürftigkeit. Bis zum Inkrafttreten der Neuordnung der Pflegefinanzierung¹⁰ sind die Leistungen der Krankenversicherung auch interkantonal unterschiedlich. Im Rahmen der Ergänzungsleistungen werden Kosten für Leistungen bei Pflegebedürftigkeit im Heim mitfinanziert, soweit die individuellen finanziellen Mittel dazu nicht ausreichen. Unter den gleichen Voraussetzungen können sich AHV- und IV-RenterInnen über die Ergänzungsleistungen bestimmte Kosten, die aufgrund von Krankheit- oder Behinderung entstehen (wozu auch Kosten für die Pflege durch Angehörige oder Dritte zählen) bis zu einem beschränkten Umfang zurückerstatten lassen. Zusätzlich zu diesen individuellen Leistungen an die Pflegebedürftigen selbst werden Leistungen eines Teils der Pflegeheime (Investitionsbeiträge) und

⁸ Zu detaillierten Informationen über die Leistungen der einzelnen Sozialversicherungen siehe ausführlich Eugster 2007: 348 ff.

⁹ Im Gegensatz zum Finalitätsprinzip.

¹⁰ Siehe nachfolgend.

Spitexorganisationen durch Staatsbeiträge subventioniert. Grundlage dieser Staatsbeiträge bildet das kantonale Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe.¹¹

Gemäss dem kantonalen Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) werden die für Pflegebedürftige ausgerichteten Ergänzungsleistungen sowie die Beiträge an Pflegeheime und Spitexorganisationen durch Kanton und Gemeinden im Rahmen des Lastenausgleichs Sozialhilfe gemeinsam getragen.¹²

In den letzten Jahren haben Reformen stattgefunden, durch welche u.a. auch Verflechtungen bei der Steuerung und Finanzierung der staatlichen Leistungen bei Pflegebedürftigkeit reduziert und klarere Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten geschaffen werden sollten.

Die Neugestaltung des Finanzausgleich und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen trat per 1. Januar 2008 in Kraft in bedeutete eine umfassende „Reform zur Stärkung und Weiterentwicklung der föderalen Strukturen in der Schweiz“ (Botschaft NFA 2001: 2293). Dabei wurde in zahlreichen Aufgabenbereichen die Kompetenzen, Aufgaben und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen neu geregelt, dies mit dem Kernanliegen „Bund und Kantone in ihren jeweiligen Rollen zu stärken“ (Botschaft NFA 2001: 2293).

Die wichtigsten Änderungen im Zusammenhang mit der Steuerung und Finanzierung von Leistungen bei Pflegebedürftigkeit betrafen die Ergänzungsleistungen und die Unterstützung der Betagtenhilfe. Im Bereich der Ergänzungsleistungen kam es zu einer teilweisen Aufgabenentflechtung. Die Finanzierung der Ergänzungsleistungen zur Deckung von Heimkosten sowie von Krankheits- und Behinderungskosten – bis dahin Verbundaufgabe – wurden vollumfänglich den Kantonen übertragen. Die Gesetzgebung über die Ergänzungsleistungen verblieb jedoch nach wie vor beim Bund. Der Regelungsspielraum für die Kantone blieb beschränkt und bezieht sich nicht auf die Aufgabe an sich, sondern ausschliesslich auf die Höhe der Mitfinanzierung. Im Bereich der Krankheits- und Behinderungskosten legt der Bund einen Leistungskatalog fest, um gesamtschweizerisch einheitliche Standards in der Vergütungspraxis zu gewährleisten (vgl. Botschaft NFA 2001: 6221).

Im Bereich der Betagtenhilfe kam es zu einer Teilentflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Die Subventionierung privater Organisationen für deren gesamtschweizerische Tätigkeiten verblieb beim Bund. Die kantonalen und kommunalen Tätigkeiten (Krankenpflege, Hauspflege und Haushalthilfe) wurden vollständig den Kantonen übertragen. Gleichzeitig wurde im Rahmen einer Übergangsbestimmung sichergestellt, dass die Aufgabenerfüllung nicht ohne gesetzliche Regelung auf kantonaler Ebene den Gemeinden übertragen werden kann (vgl. Botschaft NFA: 6193 f).

¹¹ Art. 68 SHG

¹² Art. 79 SHG

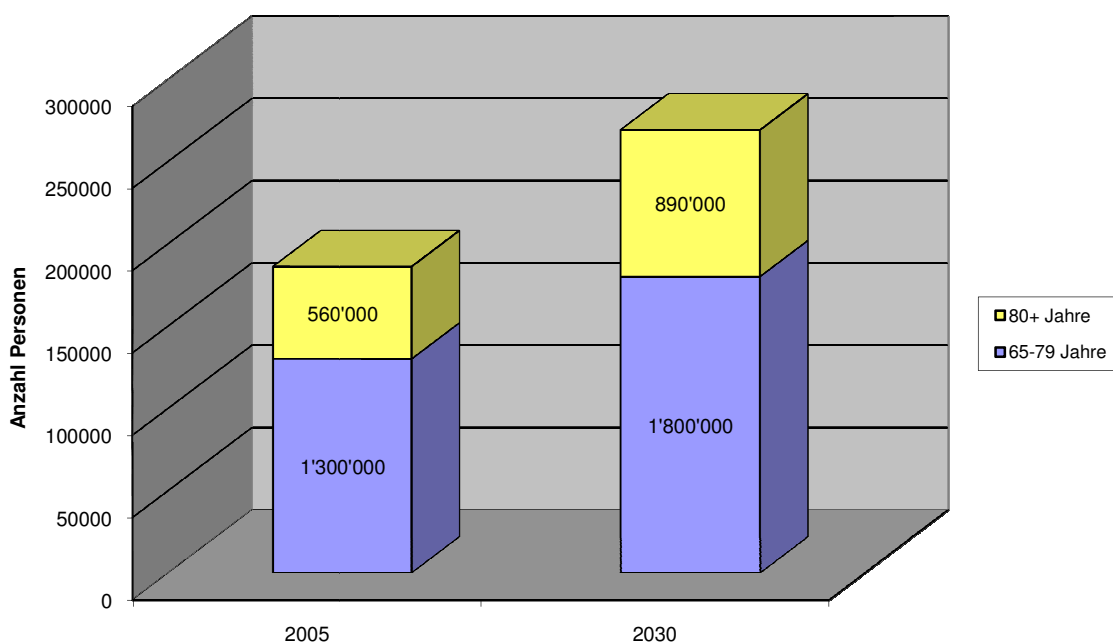
Auch das *Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung*, welches per 1. Juli 2007 in Kraft treten wird, hat erheblichen Einfluss auf die Aufgaben von Kanton und Gemeinden. Mit diesem Gesetz werden die Leistungen der Krankenversicherung bei Pflege im Pflegeheim und durch die Spitex interkantonal vereinheitlicht. Gleichzeitig wird der Anteil, welcher eine betroffene Person maximal an die Pflegekosten beizutragen hat, beschränkt. Die daraus folgende Restfinanzierung ist durch die Kantone zu regeln (vgl. Art. 25a KVGn).

3 Herausforderungen und Strategien betreffend Leistungen bei Pflegebedürftigkeit

3.1 Zukünftige Entwicklung der Pflegebedürftigkeit

Die Zahl der pflegebedürftigen Personen wird in der Schweiz wie in allen westeuropäischen Ländern ansteigen (vgl. Höpflinger/Hugentobler 2003: 13). Dies ist vor allem auf den Zuwachs der Personen in höheren Altersklassen bedingt. Da das Risiko, pflegebedürftig zu werden, mit höherem Alter zunimmt, bedeutet die Zunahme der Personen höheren Alters auch eine Zunahme der Pflegebedürftigkeit. Die Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung (vgl. BFS 2006, Bevölkerungsszenarien) gehen davon aus, dass die Zahl der Menschen über 80 Jahre – welche einen Grossteil der pflegebedürftigen Bevölkerung ausmacht – bis ins Jahr 2030 um rund 33'000 Personen von 56'000 auf 89'000 und damit um rund 58% zunimmt. Im gleichen Zeitraum nimmt auch die Zahl der 65-70-Jährigen um schätzungsweise 50'000 Personen von 130'000 auf 180'000 Personen und damit um rund 38% zu.

Abbildung 1: Zuwachs der älteren Bevölkerung bis 2030



Quelle: Bundesamt für Statistik (2006): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung 2005-2050; Szenario A-00-2005/2009

Die höhere Anzahl betagter Personen ist auf die Zunahme der Lebenserwartung zurückzuführen, welche in den nächsten Jahrzehnten stark ansteigt. So hat sich die Lebenserwartung ab Geburt bei Männern in den Jahren 1981 – 1999 um 3.9 Jahre, bei Frauen um 3.2 Jahre erhöht (vgl. Höpflinger/Hugentobler 2003: 27).

Neben der demographischen Entwicklung wirken sich auch der Gesundheitszustand der älteren Personen und die Entwicklung der medizinisch-therapeutischen Instrumente auf die Zunahme der pflegebedürftigen Menschen aus (vgl. Latzel/Andermatt 1997: 19). Gleichzeitig zur Zunahme der Lebenserwartung insgesamt hat sich aber auch die behinderungsfreie Lebenserwartung, also die Jahre, welche man von der ganzen Lebenszeit gesund verbringt, bei den Männern um 0.5 Jahre, bei den Frauen um 2.1 Jahre erhöht. Die Ausweitung der behinderungsfreien Lebenserwartung lässt sich einerseits auf die Verbesserungen der sozialen und wirtschaftlichen Lage heutiger Rentnerinnen und Rentner, andererseits auch auf die Fortschritte der Medizin und der Pflege zurückführen (vgl. Höpflinger/Hubentobler 2003: 32).

Zur künftigen Entwicklung der behinderungsfreien Lebenserwartung bestehen unterschiedliche Hypothesen: Die optimistische Hypothese geht davon aus, dass durch medizinische Fortschritte und gesundheitsfördernde Massnahmen die Lebenserwartung weiter steigt. Die pessimistische Hypothese geht demgegenüber davon aus, dass die Lebenserwartung durch neue Epidemien und neue, durch ungünstige Lebensweisen ausgelöste Krankheiten (Übergewicht etc.) beeinträchtigt wird und der medizinische Fortschritt dies nicht vollständig zu kompensieren vermag. Der Anstieg der Lebenserwartung wird dadurch gebremst. Gemäss Höpflinger/Hugentobler (2003: 26) wird die pessimistische Hypothese aufgrund von empirischen Daten in keiner Weise gestützt. Damit ist weiterhin mit einer Zunahme der behinderungsfreien Lebenserwartung zu rechnen.

Die Schätzung der Anzahl pflegebedürftiger Personen kann daher nicht durch lineare Projektion der heutigen Pflegebedürftigkeitsquoten vorgenommen werden. Aufgrund der Zunahme der behinderungsfreien Lebenserwartung werden die pflegebedürftigen Personen in den kommenden Jahrzehnten zwar weiter zunehmen, allerdings nicht im gleichen Ausmass, wie dies lineare Projektionen der heutigen Pflegebedürftigkeitsquoten voraussagen würden.

Gemäss Schätzungen von Höpflinger/Hugentobler (2003: 50) ist bereits innert der nächsten 10 Jahre mit folgendem Zuwachs der Anzahl pflegebedürftiger Menschen in der Schweiz zu rechnen:

Tabelle 1: Anzahl pflegebedürftiger Personen bis 2020 (in Tausend)

	2010	2020
65+ Jahre	117.7 – 136.1	126.2 – 145.7
85+ Jahre	46.5 – 53.8	49.3 – 57.5

Quelle: Höpflinger/Hugentobler 2003: 50; eigene Berechnungen

Die Zunahme der absoluten Zahl pflegebedürftiger Personen führt auch im Kanton Bern zu einem Mehrbedarf an Leistungen bei Pflegebedürftigkeit.

Da gleichzeitig aufgrund geringerer Kinderzahlen das Potential der informell Pflegenden abnimmt, wird der Bedarf nach staatlich unterstützten Leistungen noch verstärkt.

Der Umgang mit der absehbaren Zunahme der pflegebedürftigen Personen und dem höheren Bedarf nach staatlich unterstützten Leistungen sind zentrale Inhalte der alterspolitischen Strategien beim Bund und in den Kantonen. Nachfolgend werden die Altersstrategien des Bundes und des Kantons Bern kurz dargestellt.

3.2 Strategien zur Bewältigung der Herausforderungen

3.2.1 Altersstrategie Bund

Die alterspolitische Strategie des Bundes befasst sich mit verschiedensten Fragen im Bereich Gesundheit und medizinische Versorgung, Wohnsituation und Mobilität, Arbeit und Übergang in den Ruhestand, wirtschaftliche Situation und gesellschaftliche Partizipation. Bezüglich Leistungen bei Pflegebedürftigkeit betont der Bericht mit Bezug auf den Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip die Verantwortung der Kantone: „Aufgrund des Föderalismus und des Subsidiaritätsprinzips fällt die Organisation der stationären und ambulanten Pflege und Betreuung für die gesamte Bevölkerung in den Kompetenzbereich der Kantone, eventuell der Gemeinden und Bezirke. Sie bestimmen die Bedürfnisse der älteren Personen im Bereich der Gesundheitsförderung, der Prävention, der medizinischen Betreuung, der Palliativpflege und der Langzeitpflege und sorgen im Rahmen ihrer Gesundheitsplanung in ihrem Zuständigkeitsgebiet für eine ausreichende medizinische und pflegerische Versorgung“ (Schweizerischer Bundesrat 2007: 11f.). Die alterspolitische Strategie des Bundes konzentriert sich bezüglich der Gesundheit älterer Menschen auf die Förderung der Autonomie durch Prävention (in allen Lebensphasen), die Gestaltung eines altersgerechten Lebensumfeldes und die Unterstützung von pflegenden Freiwilligen und Angehörigen, wobei diese Bereiche zur Verminderung der Pflegebedürftigkeit insgesamt beitragen sollen. Die Rolle des Bundes bei Massnahmen innerhalb der erwähnten Handlungsfelder bezieht sich gemäss Strategie insbesondere auch auf die Ausgestaltung der Sozialversicherungen, die Förderung der Forschung und die Gewinnung von statistischen Informationen zur Situation von älteren Personen.

3.2.2 Alterspolitik im Kanton Bern

Die Alterspolitik des Kantons Bern (vgl. Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern 2005) bezieht sich verstärkt auf die Folgen der Zunahme der Pflegebedürftigkeit und formuliert verschiedene Massnahmen zur Bewältigung der entsprechenden Herausforderungen. Im Zentrum stehen – analog der Strategie des Bundes – die Förderung und Aufrechterhaltung der Gesundheit. Im Weiteren sollen nach dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ die

ambulanten Dienstleistungen – insbesondere der Spitexorganisationen – gefördert werden. Die Altersstrategie betont zudem die Bedeutung der Sicherstellung des erforderlichen Pflegepersonals und die dazu erforderlichen Massnahmen. Die Alterspolitik des Kantons Bern schafft einen Spielraum für Innovationen im Bereich neuer und präferenzgerechter Pflege- und Betreuungskonzepte und animiert insbesondere die Gemeinden dazu, in diesem Bereich aktiv zu werden. Insgesamt soll mit dieser Strategie dem Bedarf nach einem massiven Ausbau stationärer Pflegeheimplätze begegnet werden (vgl. Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern 2005: 12).

Die obigen Ausführungen machen deutlich, dass in Zukunft mit einem erhöhten Bedarf an staatlichen Leistungen bei Pflegebedürftigkeit zu rechnen ist. Alterspolitische Strategien von Bund und Kantonen sollen mit verschiedensten Massnahmen dazu beitragen, diesen erhöhten Bedarf nach Pflegeleistungen zu verringern. Die entsprechenden Massnahmen sind äusserst vielfältig in verschiedensten Politik- und Lebensfeldern anzusiedeln. Trotz diesen Anstrengungen bleibt angesichts der oben erwähnten Entwicklungen die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebotes an Leistungen bei Pflegebedürftigkeit eine bedeutende staatliche Aufgabe¹³, die von Bund, Kanton und Gemeinden – in Zusammenarbeit mit sämtlichen privaten Akteuren in diesem Bereich – zu bewältigen ist.

Im Weiteren soll der Frage nachgegangen werden, welche Aufgabenteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden bei der Bewältigung dieser Aufgabe am sinnvollsten und erfolgversprechendsten ist.

¹³ Vgl. Kapitel 2.

4 Kriterien zur Beurteilung einer Aufgabenteilung

Ziel der nachfolgenden Ausführungen ist es, einen Analyserahmen für die Beurteilung der Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen Bund, Kanton und Gemeinden zu entwickeln, welcher sich grundsätzlich auf verschiedenste Aufgaben und Aufgabenfelder, darunter auch die Langzeitpflege, anwenden lässt.

Der Ausgangspunkt der Überlegungen bildet das Subsidiaritätsprinzip. Für konkrete Überlegungen zur Aufgabenteilung wird sodann auf theoretische Ansätze der Aufgabenteilung, insbesondere aus dem Bereich der ökonomischen Theorie des Föderalismus, zurückgegriffen. Alsdann ergeben sich durch die Kritik resp. die Weiterentwicklung dieser Ansätze weitere Elemente in Bezug auf die Analyse der Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen.

4.1 Ausgangspunkt Subsidiaritätsprinzip

Ausgangspunkt der Überlegungen, welche staatliche Ebene welche Aufgaben übernehmen soll, bildet das Subsidiaritätsprinzip. Dieses ist eines der (normativen) Grundprinzipien für die Verteilung der staatlichen Aufgaben in einem föderalen Staatssystem (vgl. Heinemann 2004: 10). Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip haben Individuen und Gruppen das Recht und die Pflicht, ihre Angelegenheiten selbstständig und eigenverantwortlich zu erledigen und damit die Befriedigung ihrer Bedürfnisse selbst zu beeinflussen. Erst wenn die Leistungsfähigkeit eines Individuums oder einer kleiner Gruppe hierzu nicht mehr ausreichend ist und damit die Bedürfnisse nicht mehr gemäss den bestehenden Präferenzen befriedigt werden können, sollen grössere und leistungsfähigere Gesellschaftsteile Hilfestellung leisten.¹⁴ Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip sollen Aufgaben nur dann einer übergeordneten staatlichen Ebene übertragen werden, wenn diese die Aufgaben nachweislich besser erfüllen kann als die untergeordneten staatlichen Ebenen. Im Subsidiaritätsprinzip enthalten ist damit die grundsätzliche Vermutung der Aufgabenwahrnehmung durch die unterste staatliche Ebene. Die untergeordnete staatliche Ebene bildet damit immer den Ausgangspunkt der Überlegungen. Das Subsidiaritätsprinzip gibt in Zusammenhang mit Fragen der Aufgabenteilung damit gewissermassen die Denkrichtung vor. Nur wenn die untergeordnete staatliche Ebene nicht im Stande ist, eine Aufgabe wahrzunehmen oder die höhere staatliche Ebene eine Aufgabe besser wahrnehmen

¹⁴ Das Subsidiaritätsprinzip bildete neben der fiskalischen Äquivalenz das Grundprinzip der staatlichen Aufgabenteilung: „In einem föderal organisierten Staat ist die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den Staatsebenen von grosser Bedeutung. Die Vorteile der Dezentralisierung und Zentralisierung sind je nach Aufgabengebiet gegeneinander abzuwägen. Für jedes Aufgabengebiet ergibt sich somit ein optimaler Zentralisierungsgrad. Der Grundgedanke des Föderalismus besteht also gerade nicht darin, sämtliche Aufgabengebiete zu dezentralisieren. Vielmehr sollen die Aufgaben denjenigen Staatsebenen zugeordnet werden, die sie am besten erfüllen können“ (vgl. Botschaft NFA 2001: 2305 f).

kann, ist eine Verlagerung nach oben geboten.¹⁵ In der Schweizerischen Verfassung hat die explizite Formulierung des Subsidiaritätsprinzips erst vor Kurzem Eingang gefunden. Es wurde im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA explizit in die Verfassung aufgenommen.¹⁶ Schon vor dieser Aufnahme wurde aber das Subsidiaritätsprinzip als „politischer Grundsatz, Grundhaltung und Legitimationsfigur der Nichtzentralisierung im politischen Leben durchaus gebraucht“ (Linder 2005: 141). Für die vorliegende Arbeit stellt sich damit die Frage, nach welchen Kriterien diese Beurteilung nach der „Eignung“ einer staatlichen Ebene zur Aufgabenwahrnehmung stattfindet.

4.2 Kriterien im Hinblick auf eine Aufgabenteilung

Vorerst soll mit einem praxisorientierten Ansatz geklärt werden, inwieweit Kriterien konkreter Aufgabenteilungsprojekte der letzten Jahre bei der anstehenden Frage weiterhelfen können. Dazu werden die Kriterien des Projekts „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)“ sowie der Aufgabenteilungsprojekte zwischen Kanton und Gemeinden der Kantone Bern, Aargau und Graubünden¹⁷ dargestellt und miteinander verglichen. Anschliessend wird geklärt, welche Kriterien aus theoretischen Ansätzen heraus abgeleitet werden können.

4.2.1 Praxisgestützte Kriterien

In der Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 14. November 2001 (Botschaft NFA 2001: 2306) wird festgehalten:

„Das Subsidiaritätsprinzip geht implizit davon aus, dass die Aufgabenerfüllung so nahe wie möglich bei den Bürgerinnen und Bürgern erfolgen soll und diese so auf den politischen Prozess eher Einfluss nehmen können. Die Wechselwirkung zwischen Bürgerschaft und politischen Institutionen soll dazu führen, dass das Angebot an öffentlichen Leistungen den Wünschen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger entspricht. Sind bei der Erstellung öffentlicher Leistungen Grössenvorteile vorhanden, führt die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips dazu, dass sich die Gebietskörperschaften zuerst in horizontalen Zweckgemeinschaften zu organisieren versuchen. Erst wenn eine horizontale Zusammenarbeit nicht zu Stande kommt oder diese übermässige Koordinationskosten verursacht, wird eine Zentralisierung ins Auge gefasst. Auf Grund dieser Überlegungen will die NFA das Subsidiaritätsprinzip auf Verfassungsstufe deutlicher zum Ausdruck bringen [...]. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz besagt, dass sich im Rahmen einer staatlichen Aufgabe der Kreis der Nutzniesser mit demjenigen der Kosten- und Entscheidungsträger decken muss, wenn unerwünschte externe Effekte vermieden werden sollen.“

¹⁵ Die wohl bedeutendste Quelle zur sozialphilosophischen Herleitung des Subsidiaritätsprinzips findet sich in der päpstlichen Sozialzyklika „Quadragesimo anno“ aus dem Jahre 1931 in den Aussagen über die Gesellschaftsordnung. Zur vertiefteren Auseinandersetzung mit der Subsidiarität als Gesellschafts- und Staatsprinzip siehe auch Höffe (1997: 1f.).

¹⁶ Vgl. Art. 5a BV.

¹⁷ Zur Begründung dieser Auswahl siehe Kapitel 1.3.

In diesem Zusammenhang hat die NFA auch Einfluss auf die innerkantonale Aufgabenteilung genommen:

„Damit die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung ihr volles Effizienz- und Wirkungspotenzial entfalten kann, ist sie auf Ausgleichssysteme mit ähnlicher Stossrichtung und Wirkung auf kantonaler Ebene angewiesen. Das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sollen deshalb auch im innerkantonalen Verhältnis dazu beitragen, die Erfüllung der Aufgaben auf die jeweils am besten geeignete Ebene zu verlagern“ (Botschaft NFA 2001: 2306).

Diese Auszüge aus der Botschaft des Bundesrates zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA zeigen deutlich, dass die Grundsätze der NFA stark von erwähnten Kriterien geprägt ist.¹⁸

Im Rahmen des Projekts „Die neue Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung im Kanton Bern“, hat der Regierungsrat des Kantons Bern mit Bericht vom 17. Juni 1998 folgende Kriterien der Aufgabenteilung „als Wegweiser“ festgelegt (Regierungsrat des Kantons Bern 1998: 27f):

„[...]“

1. Jedes Gemeinwesen nimmt diejenigen Aufgaben wahr, die es am besten erfüllen kann. Dabei sind staatspolitische, finanzpolitische, ökonomische und ökologische Kriterien zu berücksichtigen.
2. Die Distanz zwischen Volk und Verwaltung ist möglichst klein zu halten; eine Aufgabe ist erst auf einer oberen Ebene zu erfüllen, wenn die untere dazu nicht geeignet ist (Subsidiaritätsprinzip) [...].
3. Der Kanton kann bei der Festlegung von Aufgaben ein Grundangebot von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen bestimmen, das im ganzen Kanton zu gewährleisten ist.
4. Den Gemeinden ist durch kantonales Recht ein möglichst weiter Handlungsspielraum zu überlassen. Erlässt der Kanton Bestimmungen für die Erfüllung von Gemeindeaufgaben, so hat er sich auf Minimalstandards zu beschränken. Das „Wie“ der Aufgabenerfüllung soll weitgehend durch die Gemeinden bestimmt werden.
5. Aufgabenverantwortung, Finanzierung und Nutzen sind soweit wie möglich zur Deckung zu bringen. Kantonale Aufgaben sind grundsätzlich durch den Kanton, kommunale Aufgaben grundsätzlich durch die Gemeinden zu finanzieren. [...]
6. Mit einem angemessenen Finanzausgleich unter den Gemeinden ist die Finanzierung der Aufgabenerfüllung zu unterstützen. Die Verteilung der Lasten ist auszuweisen.
7. [...]“

Die Regierung des Kantons Graubünden hat in der Botschaft Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden („Bündner NFA“) vom 20. Januar 2009 (vgl. Regierungsrat des Kantons Graubünden 2009: 1090 f.) der Aufgabenteilung sehr ähnliche Kriterien wie der Kanton Bern zu Grunde gelegt:

„[...]“

- Die Aufgaben (Zuständigkeiten und Finanzierung) sind derjenigen Ebene zuzuordnen, die sie insgesamt am besten lösen kann, Nutzniesser ist und auch für die Finanzierung aufkommt (Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz). Wenn der Nutzniesser der Aufgabe über deren Bereitstellung selbst

¹⁸ Vgl. dazu auch ausführlich Mottu (2003).

- entscheidet und auch die Kosten selber tragen muss, werden in der Regel bedarfsgrechtere und kostengünstigere Lösungen getroffen.
- Die Aufgaben sind nur dann dem Kanton zuzuweisen, wenn die Gemeinden dazu nicht in der Lage sind (Grundsatz der Subsidiarität). Unter Beachtung des Verfassungsauftrages [...] sollen die Möglichkeiten für die dezentrale Erfüllung von Aufgaben genutzt werden.
 - Es ist von leistungsfähigen und professionell organisierten Gemeinden auszugehen.
 - [...]“

Im Kanton Aargau legt das Gesetz zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (GAT I) vom 2. Juli 2002 Umsetzungsgrundsätze für die Aufgabenteilung fest (vgl. Art. 2 GAT I):

„[...]“

- a) Die Aufgaben sind der staatlichen Ebene zuzuordnen, die sie insgesamt am besten lösen kann sowie Kosten und Nutzen übernimmt.
- b) Die Verantwortung für Entscheidung, Vollzug und Finanzierung soll dabei in eine Hand gelegt werden.
- c) Für die Verbundaufgaben sind Teilaufgaben, Entscheidungskompetenzen, Vollzug und Finanzierung zuzuordnen.
- d) Die Finanzierung der Verbundaufgaben soll proportional zu den Entscheidungs- und Vollzugs-kompetenzen geregelt werden.

[...]“

Bezüglich der Kriterien, welche den dargestellten Aufgabenteilungsprojekten in den verschiedenen Kantonen zu Grunde lagen, bestehen grosse Gemeinsamkeiten. Diese Grundsätze orientieren sich insbesondere an den Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Zudem zeigt sich, dass im Rahmen der politischen Entscheidungsgrundlagen von Aufgabenteilungsprojekten „nur“ Grundsätze und Leitlinien der Aufgabenteilung festgelegt wurden. Diese können im Hinblick auf die vorliegende Fragestellung zwar weiterhelfen, allerdings bedürften sie – mit Hilfe der Theorie – für die Zielsetzung dieser Arbeit noch der weiteren Operationalisierung. Dazu können die Ausführungen des folgenden Kapitels dienen.

4.2.2 Theoriegestützte Kriterien

Wichtige Ansätze zur Ermittlung solcher Kriterien finden sich in ökonomischen Überlegungen zum Föderalismus, die vielfach unter den Begriffen „ökonomische Theorie des Föderalismus“, „fiskalischer Föderalismus“ oder englisch „fiscal federalism“ zusammengefasst werden (vgl. Heinemann, 2003, 40). Der ökonomische Ansatz besteht aus der Übertragung von ökonomischen Denkweisen auf den Föderalismus (vgl. Frey 1978: 58). In Bezug auf die Frage der konkreten Aufgabenzuteilung im föderativen Staat liefern grundsätzlich verschiedene Theorieansätze Anhaltspunkte, die entweder stärker für eine zentrale oder eher dezentrale Aufgabenzuordnung sprechen. Diese Frage könnte auch aus anderer Perspektive – beispielsweise einer rechts- oder politikwissenschaftlichen Perspektive – heraus betrachtet werden (vgl. Frey 1978: 57). Auch diese theoretischen Grundlagen geben Hinweise bezüglich der „richtigen“ Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen auf die verschiedenen staatlichen Ebenen. Vor dem Hintergrund der Fragestellung im Bereich der Leistungen für Pflegebedürftige, bei welchen ein erheblicher Mehrbedarf bei knappen finanziellen Ressourcen zu erwar-

ten sind, steht jedoch die Frage im Vordergrund, wie die staatliche Aufgabenteilung resp. Zusammenarbeit organisiert werden kann, damit diese Leistungen auch zukünftig noch in der erforderlichen Qualität angeboten werden können. Hierbei spielen die Überlegungen aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus eine zentrale Rolle. Auf diese wird daher in der vorliegenden Arbeit vertieft eingegangen. Damit soll dieser Theoriestrang aber nicht grundsätzlich anderen Ansatzpunkten vorgezogen werden. Vielmehr geht es darum, aus dieser wissenschaftlichen Perspektive Orientierungshinweise für konkrete (politische) Fragestellungen in Bezug auf die Verteilung von Aufgaben zu erhalten, die sich dann aber im politischen oder wissenschaftlichen Diskurs mit „Ergebnissen“ aus anderen Perspektiven messen lassen können.

Nachstehend werden die aus der Literaturanalyse hervorgehenden Kriterien der Aufgabenteilung näher beleuchtet. Aufgrund der Kriterien können im Anschluss Fragestellungen entwickelt werden, deren Antworten aus Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus bei der Zuordnung einer staatlichen Aufgabe auf eine bestimmte staatliche Ebene mitberücksichtigt werden sollen.

4.2.2.1 Berücksichtigung heterogener Präferenzen

Bei diesem Kriterium geht es um die Abstimmung der öffentlichen Aufgaben gemäss den Präferenzen der Staatsbürger. Dabei wird angenommen, dass es im Staatsgebiet sowohl regionale wie auch lokale Unterschiede in den Präferenzen für öffentliche Güter und Dienstleistungen gibt. Was an einem Ort als staatliche Leistung erwünscht und gefordert ist, kann andernorts keine oder wenig Bedeutung haben. Das Vorliegen regional unterschiedlicher Präferenzen kann verschiedene Gründe haben. Präferenzunterschiede können sich aus unterschiedlichen historischen Begebenheiten, unterschiedlichen soziodemographischen, sozioökonomischen oder geographischen Voraussetzungen oder auch aufgrund sprachlicher Unterschiede ergeben (vgl. Heinemann 2004: 45). Daraus kann geschlossen werden, dass ein regional oder lokal differenziertes Angebot an öffentlichen Leistungen eine höhere Präferenzgerechtigkeit für die Bürger ermöglicht als dies bei einer gleichen Leistung über das gesamte Staatsgebiet der Fall wäre. „Liegen in Bezug auf die gewünschte öffentliche Leistung heterogene Präferenzen in der Bevölkerung vor, so erhöht sich bei dezentraler Bereitstellung die Wahrscheinlichkeit, dass diesen Präferenzen auch entsprochen werden kann“ (Otter 2004: 17). Einerseits können damit mehr Menschen mit ihren Präferenzen Einfluss auf das regionale und lokale Angebot an öffentlichen Leistungen nehmen, andererseits stehen die verschiedenen Gebietskörperschaften in einem Wettbewerb um die „Gunst“ und die optimale Abstimmung der öffentlichen Leistungen auf die Bedürfnisse der Bürger, welche im Falle von Unzufriedenheit über die staatlichen Leistungen (theoretisch) in ein anderes Gebiet abwandern können.¹⁹ „Hierdurch werden die gewählten Volksvertreter einer Gebietskörperschaft unter Wettbewerbsdruck gesetzt, d.h. infolge der individuellen Wanderungsentscheidungen müssen sie ein

¹⁹ Zum Konzept des “Voting with the feet” – ursprünglich von Tiebout – siehe Aebischer (1987: 45).

öffentliches Güterbündel anbieten, das ein möglichst konkurrenzfähiges Preis-Leistungsverhältnis aufweist, um den Abwanderungsprozess zu verhindern. Der Wettbewerb unter den Gemeinden führt damit in der Tendenz auch bei öffentlichen Gütern zu einer paretoeffizienten Allokation“ (Otter 2004: 18). In der Literatur wird diese Funktion eines föderativen Staates auch mit „Konkurrenzföderalismus“ oder „kompetitivem Föderalismus“ (vgl. Heinemann 2004: 35) bezeichnet.

Für die Zuteilung einer konkreten Aufgabe auf eine bestimmte staatliche Ebene ist aufgrund dieses Kriteriums von Bedeutung, ob und in welcher Ausprägung regionale oder lokale Präferenzen der Staatsbürger bestehen. Mitentscheidend ist zudem, diese Präferenzen erst zu kennen. Aufgrund der theoretischen Überlegungen ist davon auszugehen, dass, je mehr Gebietskörperschaften auf einer staatlichen Ebene existieren und je stärker sich die Präferenzen der Bürger unterscheiden, umso grösser der Wohnfahrtsgegninn ist. Dieser zeigt sich durch die bessere Befriedigung der Präferenzen. Oder umgekehrt und einfacher formuliert: Die Befriedigung von unterschiedlichen Präferenzen wird stärker, je stärker die Unterschiede sind und je mehr konkurrenzierende Gebietskörperschaften die entsprechenden Leistungen anbieten. Insofern spricht dieses Kriterium tendenziell für eine Aufgabenzuteilung auf möglichst untergeordneter Ebene.

Aus diesen theoretischen Überlegungen resultiert im Zusammenhang mit der Erarbeitung von Kriterien der Aufgabenteilung folgende Fragestellung:

Bestehen heterogene Präferenzen in den Gebietskörperschaften als Voraussetzung für den Standortwettbewerb?

4.2.2.2 Externe Effekte

Kosten und Nutzen einer Leistung können über die Grenzen einer Gebietskörperschaft hinaus „streuen“. Dabei verursachen die Leistungen Vorteile oder Nachteile bei Personen ausserhalb der bereitstellenden Gebietskörperschaft und ermöglichen oder erzwingen das „Trittbrettfahren“.²⁰ Diese externen Effekte zwischen Gebietskörperschaften im öffentlichen Bereich werden in der Literatur auch „Spillovers“ genannt. Eine effiziente Bereitstellung der öffentlichen Leistung wird nur dann erreicht, wenn die positiven oder negativen Spillovers internalisiert werden können. Dies kann durch die Abgeltung von Vorteilen durch eine externe Gebietskörperschaft oder die Entschädigung für Nachteile an eine externe Gebietskörperschaft geschehen. Abgeltung und Entschädigungen können direkt für die entsprechende Leistung zwischen den Gebietskörperschaften erfolgen oder aber indirekt über Finanztransfers über mehrere Gebietskörperschaften (z.B. Finanz- und Lastenausgleichssysteme). Eine Internalisierung kann aber auch durch eine Übertragung einer öffentlichen Aufgabe auf die jeweils nächsthöhere Gebietskörperschaft erfolgen (vgl. Smekal 2001: 71). Grundsätzlich ist anzunehmen, dass

²⁰ In der Literatur wird dieses Phänomen oft unter dem englischen Begriff „free-rider“-Problematik behandelt.

eine Internalisierung der Spillovers umso weniger gelingt, je kleiner eine Gebietskörperschaft ist. Daher „tendiert der erwartete Wohlfahrtsverlust aus dem Vorliegen von Spillovers invers mit der Grösse einer Gebietskörperschaft“ (Tanner 1982: 39). Zudem wird die Internalisierung bei vielen kleinen Gebietskörperschaften schwieriger, weil die Nutzen häufig nicht nur in einige wenige Gebietskörperschaften streuen, sondern in viele kleine. Da in diesem Fall viele Verhandlungspartner involviert werden, wird der Aufwand für die Internalisierung immer grösser, je mehr Gebietskörperschaften beteiligt sind.

Im „optimalen“ Zustand sind somit auf jener Ebene der staatlichen Aufgabenerfüllung auch diejenigen Personen zusammengefasst, deren Vor- und Nachteile von dem durch die entsprechende staatliche Ebene bereitgestellten Leistungoutput abhängen. Für jede Entscheidung tragen damit die Beteiligten die vollen Kosten und erhalten den vollen Nutzen.

In diesem Zusammenhang wird der in der Literatur und in konkreten Aufgabenteilungsprojekten sehr prominente Begriff der fiskalischen Äquivalenz zentral: Fiskalische Äquivalenz bedeutet, dass der Nutzen-, Finanzierungs- und Entscheidungsraum identisch ist (vgl. Rehm/Matern-Rehm 2003: 55). Diese Übereinstimmung bewirkt, dass nur Entscheidungen getroffen werden können, die der Erfüllung der eigenen Bedürfnisse dienen. Treten externe Effekte wie oben beschrieben auf, wird die fiskalische Äquivalenz verletzt.

Kritisch zu betrachten ist das Postulat der fiskalischen Äquivalenz aus der Tatsache heraus, dass es für eine Aufgabe verschiedene Formen der Bereitstellung gibt, welche unterschiedliche Kosten-Nutzen-Radien nach sich ziehen (vgl. Thöni 1986: 38). Die fiskalische Äquivalenz kann daher immer nur für eine bestimmte Form der Leistungserbringung gelten.

Auch wenn die Kosten- und Nutzenstreuungen öffentlicher Leistungen empirisch kaum jemals exakt mess- und bestimmbar sein werden, können Aufgaben einer bestimmten Gebietskörperschaft auf ihre Auswirkungen ausserhalb dieser Körperschaft analysiert werden. Aufgrund der theoretischen Überlegungen kann geschlossen werden, dass die von kleinen Gebietskörperschaften erbrachten Leistungen eher zu externen Effekten führen (vgl. Rehm/Matern-Rehm 2003: 59).

Daraus resultiert im Zusammenhang mit der Erarbeitung von Kriterien der Aufgabenteilung folgende Fragestellung:

Bestehen externe Effekte zwischen den Gebietskörperschaften, die nicht (zum Bsp. durch Abgeltung) internalisiert werden können?

Dazu sind folgende Teilaspekte der Fragestellung zu beachten:

- *Profitieren auch Personen ausserhalb der Gebietskörperschaft von der öffentlichen Leistung?*

- *Streuen die Kosten einer Leistung einer bestimmten Gebietskörperschaft über deren Grenzen hinaus?*
- *Werden mit der staatlichen Leistung einer bestimmten Gebietskörperschaft alle „berechtigten“ Nutzniesser dieser Leistung erfasst?*
- *Kann der Nutzen einer bestimmten öffentlichen Leistung auf die Einwohner der zuständigen Gebietskörperschaft beschränkt werden?*
- *Lassen sich über die Gebietskörperschaft hinaus streuende Nutzen und Kosten internalisieren?*
- *Durch welche Massnahmen kann eine solche Internalisierung stattfinden?*

4.2.2.3 Skaleneffekte (economies of scale)

Aus Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus ist eine Aufgabenzuordnung auf eine bestimmte Gebietskörperschaft auch immer in Bezug auf die mit der Aufgabenerfüllung entstehenden Kosten zu setzen. Dabei geht es darum, unter Berücksichtigung der „economies of scale“ eine öffentliche Leistung in einem Grössenumfang zu produzieren, bei welchem die Durchschnittskosten möglichst gering sind (vgl. Smekal 2001: 70). Dieses ökonomische Prinzip kann grundsätzlich auch auf die Produktion einer öffentlichen Leistung angewendet werden. Bis zu einem bestimmten Punkt sinken die Durchschnittskosten für die Produktion einer öffentlichen Leistung, wenn sie in grösserem Umfang (und damit auch für ein grösseres Einzugsgebiet) produziert werden. Insofern kann dieses Argument für eine Zentralisierung von öffentlichen Aufgaben sprechen und wird auch häufig als Begründung für grössere Verwaltungseinheiten angeführt (Smekal 2001: 70). Hingegen darf daraus nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass, je grösser das Ausmass der Leistungsproduktion ist (und damit die Gebietskörperschaft, für welche das Produkt hergestellt wird), umso günstiger auch die Durchschnittskosten der Leistungserstellung sind. Denn es ist auch möglich, dass mit zunehmendem Leistungsumfang die Durchschnittskosten (ab einem gewissen Punkt) wieder steigen. In diesem Zusammenhang wird oft von „Zentralisierungskosten“ gesprochen. Insbesondere ist diesem Aspekt Beachtung zu schenken, wenn nicht nur die Seite der Produktion, also des „Angebots“, sondern auch die Nachfrageseite in die Überlegungen einbezogen wird. „Selbst wenn sich empirisch aus einer zentralen Bereitstellung eindeutig sinkende Kosten nachweisen lassen, ist zu berücksichtigen, dass diesen Kosten unter Umständen erhebliche Kosten der Informationsbeschaffung für die Bürger, der mangelnden Bequemlichkeit und Nähe der Inanspruchnahme sowie der öffentlichen Kontrolle gegenüber gestellt werden müssen“ (Smekal 2001: 70). Es existieren weitere Aspekte, welche die Bedeutung dieses grundsätzlichen ökonomischen Prinzips im Zusammenhang mit der Aufgabenzuteilung relativieren. Einerseits ist es in der Praxis äusserst schwierig, die Skaleneffekte resp. Kostenentwicklungen je nach Bereitstellung einer öffentlichen Dienstleistung durch die eine oder andere staatliche Ebene zu ermitteln (vgl. Thöni 1986: 43). Gerade bei öffentlichen Gütern ist es praktisch kaum möglich, die mit steigender oder sinkender Produktion verbundenen insgesamt Kosten annähernd präzise zu ermitteln. Andererseits ist – und dies ist auch im Rahmen der staatlichen Aufgabe „Bereitstellung von bedarfsgerechten Leistungen bei Pflegebedürftigkeit“, auf

welche in dieser Arbeit speziell eingegangen wird, von besonderer Bedeutung – zu beachten, dass Skaleneffekte grundsätzlich „nur dann für die Wahl eines zweckmässigen Kollektivs von Bedeutung sind, wenn dieses Kollektiv gleichzeitig als Produktionseinheit für dieses Kollektivgut fungieren muss. Besteht nämlich die Möglichkeit, dieses Gut von einem anderen Produzenten zu kaufen, dann entfällt das Argument der „economies of scale“ bei der Suche nach der optimalen Kollektivgrösse überhaupt“ (Thöni 1986: 43). Der Umgang mit den Skaleneffekten wird dabei dem „Anderen“, im konkreten Fall zum Beispiel privaten Pflegeleistungserbringern überlassen.

Skaleneffekte und externe Effekte hängen vielfach zusammen. Das Kriterium der Skaleneffekte spricht in der Regel für die Zuständigkeit auf derselben staatlichen Ebene wie das Kriterium der externen Effekte (Spillovers). Gehen Nutzen und Kosten einer Leistung weit über die Grenzen der bereitstellenden Gebietskörperschaft hinaus, was in der Regel bedeutet, dass es sich um eine Leistung grösseren Umfangs handelt, resultieren üblicherweise durch eine Aufgabenlösung in grösseren Gebietskörperschaften auf einer höheren staatlichen Ebene tiefere Durchschnittskosten (vgl. Ischi 2004: 61).

Um die gleiche Fragestellung wie bei den Skaleneffekten – allerdings von der anderen Seite her gedacht – geht es beim zuweilen separat dargestellten Kriterium (vgl. Tanner 1982: 110) „Minimale Projektgrösse“. Hier geht es darum, für eine bestimmte staatliche Leistung, die nicht beliebig teilbar ist und daher immer eine gewisse Mindestgrösse aufweist, das optimale Einzugsgebiet zu definieren, damit diese auch ausgelastet werden kann. Wenn eine Gebietskörperschaft zu klein ist, um die Auslastung einer Leistung zu erreichen, so ist es nicht effizient, wenn diese die Leistung trotzdem anbietet. Die Übertragung der Zuständigkeit auf eine übergeordnete staatliche Ebene kann eine Lösung²¹ dieses Problems sein (vgl. Tanner 1982: 111).

Aus diesen theoretischen Überlegungen resultiert im Zusammenhang mit der Erarbeitung von Kriterien der Aufgabenteilung folgende Fragestellung:

Bestehen bei der Aufgabenerfüllung mögliche Skaleneffekte, deren Nutzung die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften notwendig macht?

Dazu sind folgende Teilaspekte der Fragestellung zu beachten:

- *Werden die Aufgaben durch die staatlichen Aufgabenträger selbst erbracht oder von privaten Leistungserbringern „eingekauft“?*
- *Gibt es eine Mindestgrösse der Leistungserbringung, um diese auslasten zu können?*

²¹ Dies ist nicht die einzige Lösung, auch durch horizontale Zusammenarbeit können diese Wirkungen erreicht werden.

- *Verringern sich die Kosten der Bereitstellung einer Aufgabe (durch eine Gebietskörperschaft) bei einem Produktionsumfang, der über die Nachfrage in der bereitstellenden Gebietskörperschaft hinausgeht?*
- *Nehmen die Kosten der Produktion einer staatlichen Leistung ab einer gewissen Grösse der Gebietskörperschaft, für welche die Leistung erbracht wird, wieder zu?*

Oates (1972: 35) nimmt in seinem sogenannten „Dezentralisierungstheorem“ die Zusammenhänge zwischen diesen drei klassischen Kriterien der ökonomischen Theorie des Föderalismus auf: „For a public good – the consumption of which is defined over geographical subsets of the total population, and for which the costs of providing each level of output of the good in each jurisdiction are the same for the central or the respective local governments – it will always be more efficient (or at least as efficient) for local governments to provide the Pareto-efficient levels of output for their respective jurisdictions than for the central government to provide any specified and uniform level of output across all jurisdictions“ (Oates 1972: 35). Einfacher: Wenn keine externen Effekte und keine Skaleneffekte bestehen (was selten in dieser Reinform der Fall sein wird), ist die dezentrale Leistungserbringung immer mindestens gleich effizient oder effizienter als die zentrale Leistungserbringung.

4.2.2.4 Koordinationszwang

Netz- und Systeminterdependenzen können dazu führen, dass eine Aufgabe zwangsläufig zwischen den staatlichen Ebenen koordiniert werden muss. Diese Koordinationszwänge müssen nicht nur technischer Natur sein. Instrumente, für welche es sich aus ökonomischer Sicht nicht lohnt, parallele Strukturen aufzubauen, aber allen Nutzern zur Verfügung stehen sollen, bedürfen daher der Koordination. Insofern ist zu klären, ob enge Abhängigkeiten zwischen den öffentlichen Leistungen der einzelnen Gebietskörperschaften Absprachen, Vereinbarungen oder Planungen erforderlich machen (vgl. Tanner 1982: 123). Im Gegensatz zur freiwilligen horizontalen Zusammenarbeit zur Nutzung von Skaleneffekten oder Verhinderung von externen Effekten ist bei diesem Kriterium jedoch ein bestimmter technischer oder sachlicher Zwang vorhanden, eine Koordination vorzunehmen.

Aus diesen theoretischen Überlegungen resultiert im Zusammenhang mit der Erarbeitung von Kriterien der Aufgabenteilung folgende Fragestellung:

Besteht ein vertikaler Koordinationszwang?

4.2.2.5 Einheitliche Regelungen und Standards

In Bezug auf bestimmte öffentliche Aufgaben kann es das Ziel sein, auch in einem stark föderal organisierten Staat ein gewisses Mass an Kohärenz, eine „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ zu erreichen (vgl. Otter 2004: 21). Gebietskörperschaften gleicher staatlicher Ebe-

nen unterscheiden sich bezüglich ihrer Möglichkeiten zur Bereitstellung einer öffentlichen Leistung zuweilen sehr stark. Aus Zielen der sozialen Gerechtigkeit und Sicherheit, aber auch der politischen Integration kann es sinnvoll und notwendig sein, Ausgleichmassnahmen zu ergreifen. Bezüglich einer bestimmten Aufgabe bedeutet dies, dass innerhalb des gesamten Staates eine gewisse Einheitlichkeit bei der Aufgabenerfüllung (Umfang, Verfügbarkeit, usw.) gewährleistet sein soll. Diese Zielsetzung wird verschiedentlich auch unter dem Kriterium der „Mindestversorgung“ (vgl. Tanner 1986: 16) behandelt. Dabei geht es darum, dass jeder Bewohner ungeachtet seines Wohnortes Anspruch auf ein gewisses Mindestmass einer öffentlichen Leistung hat. Die Forderung nach gleichen oder ähnlichen Lebensbedingungen bildet auch ein Schutz der Präferenzen von Minderheiten oder Personen mit eingeschränkter Möglichkeit, die eigenen Interessen geltend machen zu können.²² Zudem können die oben genannten Spillovereffekte auch aus der Perspektive dieser geforderten Einheitlichkeit von Bedeutung sein. Werden diese Externalitäten nicht internalisiert, entstehen die bereits erwähnten free-rider-Problematiken, welche nicht nur wohlfahrtsökonomisch, sondern auch aus Sicht der Gerechtigkeit bei der „Verteilung“ von Kosten und Nutzen staatlicher Leistungen unerwünscht sind.

Aus diesen theoretischen Überlegungen resultiert im Zusammenhang mit der Erarbeitung von Kriterien der Aufgabenteilung folgende Fragestellung:

Besteht ein Bedarf nach einheitlichen Regelungen und Standards aus sozialpolitischen Gründen oder Gründen der Gerechtigkeit?

4.2.2.6 Innovationswettbewerb

Im Spannungsfeld zwischen der gemeinsamen Verfolgung von Zielen und dem Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften spielt sich auch die Entwicklung von Innovationen bei der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe ab. Einerseits erfüllt der mit der dezentralen Aufgabenerfüllung und dem Gestaltungsspielraum einer Gebietskörperschaft verbundene Wettbewerb auch eine innovationsfördernde Funktion. Das Ziel, eine Leistung präferenzgerecht und mit möglichst geringen Kosten anzubieten, ergibt einen Anreiz für Innovationen in Bezug auf die zu erbringende Leistung (vgl. Rehm/Martens-Rehm 2003: 58). Neben dem Wettbewerb ist in einem föderativen System aber auch von Vorteil, dass Neuerungen bei der Erfüllung von Aufgaben und effiziente Angebotsformen nicht direkt flächendeckend auf oberster Staatsebene eingeführt werden müssen, sondern in den einzelnen dezentralen Einheiten ausprobiert werden können. Diese fungieren damit als „Laboratorien der Innovation“ (Otter 2004: 23). Die Gebietskörperschaften können in einem Entdeckungsverfahren zu unterschiedlichen Ergebnissen bezüglich der Erfüllung einer staatlichen Aufgabe kommen und dann in einem Innovations-Imitations-Verfahren von Innovationen anderer profitieren, indem

²² Gerade bei pflegebedürftigen, besonders bei demenzkranken Personen, kann dies von grosser Bedeutung sein.

neues Wissen über effiziente und präferenzgerechte Bereitstellung von staatlichen Leistungen aufgenommen wird (vgl. Heinemann 2004: 35). An diesem Beispiel zeigt sich deutlich das Zusammenspiel von „Gemeinsamkeit“ und „Konkurrenz“, der mit dem föderalen Staatsaufbau verbunden ist.

Grundsätzlich ist aus diesen Ausführungen zu schliessen, dass die dezentrale Erfüllung von öffentlichen Aufgaben gegenüber der zentralen zu mehr Innovationen und damit insgesamt zu „besseren“ Lösungen führt.

Für die konkrete Überprüfung einer Aufgabe sind aufgrund dieses Kriteriums folgende Fragen zu beantworten:

Sind die Voraussetzungen für einen Innovationswettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften erfüllt?

Dazu sind folgende Teilaspekte der Fragestellung zu beachten

- *Beinhaltet die Aufgabe Innovationspotential?*
- *Besteht in den Gebietskörperschaften eine Innovationsbereitschaft im Hinblick auf die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe?*
- *Verfügen die Gebietskörperschaften über die notwendigen fachlichen Ressourcen, um den Gestaltungsspielraum in der Aufgabenerfüllung ausnützen zu können?*

Aus obigen Ausführungen wird deutlich, dass sich die Schlüsse aus erwähnten Kriterien in Bezug auf die „optimale“ Aufgabenzuteilung widersprechen können. Es geht dann um eine Abwägung zwischen den verschiedenen Aspekten und Argumenten. So können Kostengründe dafür sprechen, eine Leistung von einer unter- auf eine übergeordnete staatliche Ebene zu übertragen, weil dadurch Skaleneffekte erzielt werden und die Leistungen kostengünstiger angeboten werden können. Dafür muss diese kostengünstigere Bereitstellung gegebenenfalls mit einer Vernachlässigung individueller Präferenzen einer lokalen Ebene „erkauft“ werden. „Je grösser die Entscheidungskörperschaft, je zentraler das Angebot, umso weniger werden öffentlich differenzierte Präferenzen berücksichtigt, um so mehr steigen die Planungskosten der mit den örtlichen Verhältnissen nicht vertrauten Planungsbehörden und um so mehr nehmen die Gefahren von Fehlinvestitionen sowie anderer Kosten und Wohlfahrtsverluste zu. Andererseits ist ab einem gewissen Grad der Dezentralisierung mit steigenden Kosten für die Bereitstellung des öffentlichen Gutes, mit steigendem Koordinierungsaufwand und vor allem mit Wohlfahrtverlusten durch ‚spill overs‘ zu rechnen“ (Rehm/Marten-Rehm 2003: 79).

4.2.2.7 Zusammenfassung der Kriterien

Tabelle 2 stellt die gemäss den bisherigen Ausführungen erarbeiteten Kriterien und die sich daraus ergebenden Fragestellungen bei der Überprüfung einer Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen dar:

Tabelle 2: Kriterien der ökonomischen Theorie des Föderalismus

Kriterium	Fragestellung
Präferenzgerechtigkeit	Bestehen heterogene Präferenzen in den Gebietskörperschaften als Voraussetzung für den Standortwettbewerb?
Externe Effekte	Bestehen externe Effekte zwischen den Gebietskörperschaften, die nicht (zum Bsp. durch Abgeltung) internalisiert werden können?
Skaleneffekte	Bestehen bei der Aufgabenerfüllung mögliche Skaleneffekte, deren Nutzung die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften notwendig macht?
Einheitliche Regelungen und Standards	Besteht ein Bedarf nach einheitlichen Regelungen und Standards?
Vertikaler Koordinationszwang	Besteht ein vertikaler Koordinationszwang?
Innovationswettbewerb	Sind die Voraussetzungen für einen Innovationswettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften erfüllt?

4.2.2.8 Kritik und Weiterentwicklung

Wie deutlich wurde, kann mit Klöti (1997: 2) als unbestritten angesehen werden, dass die erwähnten ökonomischen Kriterien in den Fragen der Aufgabenteilung weiterhelfen können. Hingegen vernachlässigen sie weitere bedeutende und relevante Aspekte bei der Frage nach der „richtigen“ Aufgabenteilung. In der Kritik an den Ansätzen der ökonomischen Theorien des Föderalismus liegt denn auch die Chance einer erweiterten Perspektive auf die Problematik der Aufgabenteilung. Insofern ist mit der Identifikation der bisher erwähnten ökonomischen Kriterien lediglich ein Zwischenziel im Hinblick auf die Entwicklung eines Analyse-rahmens für konkrete Aufgabenteilungsfragen erreicht. Folgende Kritikpunkte sind im Weiteren zu beachten:

4.2.2.8.1 Vernachlässigung der Verfahrenskosten

Ein erster Kritikpunkt an der bisher vorgestellten, ausschliesslich auf ökonomischen Kriterien basierenden Aufgabenteilungsdiskussion, besteht in deren Nichtbeachtung der in den verschiedenen Politikbereichen bestehenden Politiknetzwerken. Die Einflussnahme der Akteure im politischen Entscheidungsprozess wird bei der rein rationalen Zuordnungsdiskussion ausser Acht gelassen. Thöni (1986: 64) kritisiert denn auch die einseitige, ausschliesslich normative und „entscheidungsergebnisorientierte“ Perspektive dieses ökonomischen Ansatzes. Dies bedeutet, dass sich die Ansätze ausschliesslich mit den Vor- und Nachteilen, die eine Entscheidung für oder gegen eine Aufgabenerfüllung auf einer bestimmten staatlichen Ebene mit sich bringt, auseinandersetzt. Diese Perspektive geht von der These aus, dass – könnte man die Aufgaben des Staates vollkommen neu auf die staatlichen Ebenen aufteilen – ein nach ökonomischen Zielsetzungen optimaler Grad der Dezentralisierung bestimmbar wäre (vgl. Thöni 1986: 62). Dieses Vorgehen aber lässt das Verfahren, wie und unter welchen Umständen es zu einer solchen Entscheidung kommt – den Prozess der Entscheidungsfindung, der ebenfalls je nach staatlicher Ebene, auf welcher ein Entscheid herbeigeführt werden soll, unterschiedlich ist – vollkommen ausser Acht. Würde ausschliesslich aufgrund „entscheidungsergebnisorientierter“ Kriterien ein Optimalmodell der Aufgabenzuteilung entwickelt, würde sich der „grundlegende Föderalismuszirkelschluss“ einstellen. „Die Dimensionen, z.B. des Streubereichs von Nutzen, von Spillovers, von Kosten, die an sich von den Entscheidungsverfahren erst abhängen, würden bereits in Annahmen vorweggenommen, wodurch es logisch überflüssig wäre, über die optimalen Entscheidungsverfahren erst nachzudenken. Das Ergebnis der Entscheidungsverfahren läge bereits fest, es bestünde kein weiterer Raum für politische Aktivitäten“ (Thöni 1986: 62). Daraus schliesst Thöni, dass die entscheidungsergebnisorientierten Ansätze, die lediglich eine bestimmte Art von Kriterien in der Aufgabenverteilung beachten, zu einfach und damit zu wenig realistisch und erweiterungsbedürftig sind (vgl. Thöni 1986: 140). Es gilt zu anerkennen, dass jede Entscheidung – unabhängig der staatlichen Ebene – immer wieder Ergebnisse eines politischen Prozesses bildet. Konsequenz ist, dass auch die innerhalb einer bestimmten staatlichen Ebene spielenden Beziehungen analysiert werden müssen. Es geht hier also um das Verfahren, mit welchem es zu einer Entscheidung auf einer bestimmten staatlichen Ebene kommt. Ausgangspunkt dieses Ansatzes bildet die Annahme, dass eine Aufgabenerfüllung auf einer bestimmten staatlichen Ebene immer Ergebnis von politischen Verfahren (ja nach staatlicher Ebene unterschiedlicher Akteure) ist und damit die Notwendigkeit besteht, auch die hinter einer Entscheidung stehenden Prozesse zu analysieren. Folglich stehen hier die Akteure im Zentrum des Interesses, die bei gegebenen föderalistischen Entscheidungsabläufen innerhalb von Gebietskörperschaften Einfluss nehmen. Dabei entstehen auch Kosten.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich weitere Kriterien für die Aufgabenteilungsdiskussion. Zur Systematisierung dieser Kosten kann auf die Arbeiten von Breton und Scott (1978: 7 f.)

zurückgegriffen werden. Sie gehen davon aus, dass bei jedem Entscheidungsprozess Organisationskosten²³ entstehen, die in einer (erweiterten) ökonomischen Betrachtung der Aufgabenteilung Beachtung finden müssen. Sie bezeichnen vier Arten von entstehenden Kosten: Auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger entstehen je nach Wahrnehmung einer Aufgabe durch eine staatliche Ebene unterschiedliche Kosten der Präferenzäußerung („signalling costs“) sowie der Mobilität („mobility costs“). Auf Seiten der Politiker und der Verwaltung entstehen Verwaltungskosten („administration costs“) und Koordinierungskosten („coordination costs“). Dabei sind die Verwaltungskosten von den eigentlichen Kosten der öffentlichen Güter und Leistungen zu unterscheiden. Theoretisch ergibt sich aufgrund der „Bestimmung der einzelnen Kostenfunktionen und ihrer Addition eine Minimalkostenkombination für jede Aufgabenstellung, in Abhängigkeit vom Zentralisierungsgrad, wodurch der optimale föderalistische Zentralisierungsgrad und damit die Zuweisungsebene determiniert werden kann“ (Thöni 1986: 101). Grundsätzlich erscheinen die Überlegungen zu den Organisationskosten einleuchtend, allerdings ist kritisch zu bemerken, dass das Argument der Zuweisung einer Aufgabe an eine bestimmte staatliche Ebene auch theoretisch kaum aufgrund des Kriteriums der Minimalkostenkombination geschehen kann. Aufgrund der Tatsache, dass von den entstehenden Organisationskosten verschiedene Interessensgruppen betroffen sind, sind die für einen Entscheid relevanten Kostenkombinationen auch immer Teil eines politischen Prozesses. Insofern kann als Kriterium für die Aufgabenteilung immer nur die (ausgehandelte) „Optimalkostenkombination“ dienen. Dies bedeutet, dass im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung zu entscheiden ist, unter welchen Voraussetzungen – aus Sicht der Gesamtheit der involvierten Kreise innerhalb einer Gebietskörperschaft – die geringsten Organisationskosten entstehen.

Thöni (1986: 67f) führt die Überlegungen noch weiter und bezieht weitere Kostenarten in die Überlegungen ein: Er setzt sich mit den verschiedenen Phasen der politischen Entscheidungsfindung auseinander, welche – unabhängig auf welcher staatlichen Ebene – zur Anwendung kommen. In der „Inputphase“ werden Bedürfnisse, Erwartungen, Wünsche als Anstoss an den Staat gerichtet. Die „Konversion“ von parallelen, konkurrierenden oder auch widersprüchlichen Inputs führt zu einer Entscheidung, dem Output. In den Transformationskanälen der Input- und Konversionsphase wird eine Vielzahl von Bedürfnissen gefiltert, bevor der Output gegeben ist. Dieser Output löst bei den betroffenen Kreisen Zustimmung, Ablehnung oder neue Forderungen aus, die im Sinne eines Feedbacks wieder an die staatlichen Entscheidungsträger gelangen.²⁴ In jeder Phase des politischen Entscheidungsprozesses sind verschiedene Konstellationen von Akteuren aktiv. Thöni untersucht die intra- (zwischen den staatlichen Ebenen) und die interkollektiven (zwischen den Akteuren innerhalb einer staatlichen Ebene) Beziehungen sowie deren gegenseitige Einflüsse auf das Entscheidverhalten der Akteure.

²³ Zum Begriff der Organisationskosten halten Bretton und Scott fest: „We decided to call them organizational costs because we believe that this expression well describes the use of resources in activities aimed at organizing the institutions needed for the provision of public policies“ (Bretton/Scott 1978: 7).

²⁴ Diese Phasen des politischen Entscheidungsprozesses decken sich mit den Phasen des klassischen Policy-Cycles.

„Wird anerkannt, dass föderalistische Organisationsformen und hieraus folgende, auch ökonomische Zielverwirklichung Ergebnisse der Politik sind, so sind in den ökonomischen Analysen des Föderalismus auch die interkollektiven bzw. intrakollektiven Beziehungen und dahinterstehende Entscheidungsprozesse zu analysieren. Im Mittelpunkt des Interesses stehen hierbei die Akteure, die bei gegebener föderalistischer Struktur auf Entscheidungsabläufe innerhalb und zwischen Gebietskörperschaften Einfluss nehmen und daraus folgende „Organisationskosten“ (Thöni 1986: 146). Bei der Analyse dieser Beziehungen greift Thöni auf verhaltenstheoretische Ansätze zurück und zeigt (theoretisch), dass die Verhalten von Bürgern (Wählern), Politikern, Parteien, Verbänden, Wissenschaftlern je nach Phase der Entscheidungsfindung und staatlicher Ebene unterschiedlich sind (vgl. Thöni 1986: 67 ff).

Mit den oben dargestellten Organisationskosten wird eine mit Blick auf die Realität sehr nachvollziehbare „Kostenart“ in die theoretische Diskussion zur Aufgabenteilung eingebracht. Diese verschliesst sich aber weitgehend einer empirischen Überprüfung, allenfalls wäre dies mit qualitativen Forschungsmethoden denkbar. Eigenschaft dieser Organisationskosten ist es aber auch, dass sie immer nur für die konkrete Frage einer Aufgabenteilung in einer konkreten Situation zu einem bestimmten Zeitpunkt gilt. Verändern sich die Akteure, verändern sich auch die Organisationskosten – auch dies ist mit Blick auf die Realität sehr plausibel.

Wenn es auch nicht möglich ist, diese Organisationskosten – wie auch die übrigen bisher erarbeiteten Kriterien – empirisch genau zu bestimmen, so können sie als „Hinweise“ zur Diskussion über eben diese Kosten dienen. Dabei sind die Organisationskosten nicht für sich, sondern immer nur abhängig von der konkreten Aufgabenteilung in Relation zu einer anderen Form der Aufgabenteilung zu betrachten. In diesem Sinne sollen diese auch der Aufgabenteilung im Rahmen dieser Arbeit so weit wie möglich beachtet werden.

4.2.2.8.2 *Heterogene Gebietskörperschaften*

Ebenfalls aus der Kritik an den Überlegungen der Ansätze der ökonomischen Theorie des Föderalismus heraus resultiert ein weiterer Aspekt, der bei der Frage nach der „richtigen“ Aufgabenteilung in Betracht gezogen werden muss. Er bezieht sich auf die unter realen Verhältnissen nicht existierenden, den Theorieansätzen jedoch (implizit) unterstellten relativen Homogenität der Gebietskörperschaften in Bezug auf Grösse und Leistungsfähigkeit. Zwischen den Kantonen und noch verstärkt zwischen den Gemeinden bestehen zum Teil enorme strukturelle Unterschiede (vgl. Linder 2005: 194), so dass eine Aufgabe von der einen Gemeinde problemlos, von einer anderen Gemeinden gar nicht bewältigt werden kann.²⁵ Die

²⁵ Mit Linder (2005: 194) ist davon auszugehen, dass sich die ökonomische Problematik der Mindestgrösse auch für die politischen Institutionen verschärfen. So seien Kleingemeinden heute vielfach überfordert, ihre eigenen und vor allem die übertragenen, komplexen Aufgaben zu erfüllen. Er sieht diese Problematik auch verstärkt auf kleinere und sogar mittlere Kantone zukommen. Der Einkauf von Leistungen bei einem anderen Kanton führe aber zur Gefahr eines Abhängigkeitsverhältnisses und letztlich zur Gefährdung der Autonomie.

strukturellen Differenzen auf den verschiedenen staatlichen Ebenen können gar dazu führen, dass eine grössere Gemeinde nach ökonomischen Gesichtspunkten besser in der Lage ist, eine staatliche Aufgabe wahrzunehmen als dies ein kleiner Kanton ist. Im Rahmen der Diskussion über die Aufgabenteilung ergeben sich nach Klöti (1997: 3) verschiedene Lösungsansätze, um diesen strukturellen Differenzen zu begegnen:

- Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner: Dies bedeutet, dass nur diejenigen Aufgaben der untersten staatlichen Ebene zugeordnet werden, welche von jeder einzelnen auch bewältigt werden können. Diese Orientierung am Kleinsten hätte eine enorme Zentralisierung zur Folge, welche die Bedeutung der Gemeinden innerhalb der föderalen Struktur so stark verringern würde, dass deren Existenz insgesamt in Frage gestellt werden müsste.
- Gebietsreformen: Auf Gemeindeebene wird diese Frage vielerorts mit dem Ziel der Erlangung einer verbesserten Handlungsfähigkeit angegangen.
- Aufgaben werden einer politischen Ebene, aber nicht einer Gebietskörperschaft zugeordnet. Dies führt zur Notwendigkeit einer horizontalen Zusammenarbeit, um Grössenvorteile zu nutzen und Spillovers zu verhindern.
- Aufgaben werden als Verbundaufgabe im Rahmen einer vertikalen Zusammenarbeit gelöst. Das heisst, man verzichtet darauf, die Aufgabe eindeutig einer bestimmten staatlichen Ebene zu übertragen, sondern man löst die Aufgabe gemeinsam.²⁶

Die Kritik an der theoretischen Annahme einer relativen Homogenität der Gebietskörperschaften auf einer bestimmten staatlichen Ebene ist mit Blick auf die realen Verhältnisse zweifellos berechtigt. Hingegen kann mit dieser nicht argumentiert werden, dass die Anwendung ökonomischer Kriterien auf die Fragen der optimalen Aufgabenteilung damit an Bedeutung verliert. Vielmehr können die Anwendung der ökonomischen Kriterien und die daraus allenfalls ersichtlichen Widersprüche zu den von Klöti erwähnten Lösungsansätzen – wie sie die ökonomische Theorie des Föderalismus ebenfalls formuliert – führen.

4.2.2.8.3 Differenzierung nach Aufgabenelementen

Ein weiterer wichtiger Aspekt, der im Zusammenhang mit der Aufgabenteilungsdiskussion zu beachten ist und in „Reissbrett-Arbeiten“ (Thöni 1986: 141) zu kurz kommt, ist die Tatsache, dass eine staatliche Aufgabe aus verschiedenen Aufgabenelementen bestehen kann, die nicht integral einer Gebietskörperschaft zugeordnet werden können. So kann – wie unter Kapitel 2.4 zu sehen war – das Gesundheitswesen nicht als „kantonale Aufgabe“ bezeichnet werden, sondern es sind die verschiedenen Teilaufgaben zu berücksichtigen. Damit ergibt sich ein viel komplexeres Bild. Damit ist die Frage der Differenzierung von Aufgaben angesprochen, über

²⁶ Besonders zu erwähnen sind hier die Arbeiten der Tripartiten Agglomerationskonferenz, welche sich intensiv mit Modellen der vertikalen Zusammenarbeit im Sinne des Multi-Level-Governance auseinandersetzt. Siehe dazu ausführlich Tripartite Agglomerationskonferenz (2006: 45 ff).

die immer nur unter Berücksichtigung der verschiedenen Abhängigkeiten zu anderen Aufgaben(gebieten) politisch entschieden werden kann.

Weiter ist zu beachten, dass eine (Teil-)Aufgabe in verschiedene Aufgabenbereiche aufgeteilt werden kann, welche ebenfalls nicht zwingend durch den gleichen „Aufgabenträger“ wahrgenommen werden. Diese Aufgabenbereiche oder „Kompetenzen“ innerhalb einer Aufgabe lassen sich in drei Teilbereiche differenzieren, in die Gesetzgebungs- oder Entscheidungskompetenz, die Durchführungs- oder Verwaltungskompetenz und die Finanzierungskompetenz (vgl. Rehm/Marten-Rehm 2003: 80). Auch sie können entweder integral einer Gebietskörperschaft, oder aber differenziert verschiedenen staatlichen Ebenen zugeteilt werden.

Die Gesetzgebungskompetenz beinhaltet den Entscheid über eine Aufgabe an sich und deren Inhalte, bei der Durchführungskompetenz wird über den Vollzug einer Aufgabe entschieden. Grundsätzlich können diese Kompetenzen innerhalb einer Aufgabe beliebig auf die staatlichen Ebenen verteilt werden. In der Regel wird jedoch die Finanzierungszuständigkeit zumindest entweder an die Gesetzgebungskompetenz oder an die Durchführungskompetenz geknüpft (vgl. Rehm/Martens-Rehm 2003: 81).

Otter (2004: 26) identifiziert verschiedene Formen der differenzierten Verteilung der Aufgabenelemente. Beim Modell der *getrennten* Kompetenzen besitzen die staatlichen Ebenen in Bezug auf eine bestimmte Aufgabe sowohl die Gesetzgebungs- als auch die Durchführungskompetenz. Die entsprechende Gebietskörperschaft ist damit für die Frage, ob und in welcher Art und Umfang eine Aufgabe überhaupt wahrgenommen wird, sowie für den Vollzug einer bestimmten Aufgabe verantwortlich. Die alleinige Gesetzgebungs- und Durchführungskompetenz für eine bestimmte Aufgabe kann auf jeder der drei staatlichen Ebenen angesiedelt werden. Beim Modell der *gleichzeitigen* Kompetenzen besitzen mehrere staatliche Ebenen gemeinsam die Entscheidungs- und Durchführungskompetenz. Hier kann es also zu komplementärer oder zu konkurrenzierender Aufgabenerfüllung kommen. Wird die Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf eine bestimmte Aufgabe der übergeordneten, die Durchführungskompetenz für dieselbe Aufgabe der untergeordneten staatliche Ebene zugeteilt, kann von *geteilter* Kompetenz gesprochen werden. In den Fällen, in welchen eine untere staatliche Ebene den Vollzug (Durchführungskompetenz) einer auf oberer staatlicher Ebene getroffenen Entscheidung (Entscheidungskompetenz) gewährleistet, wird in der Föderalismustheorie von „Vollzugsföderalismus“ gesprochen (vgl. Linder 2004: 181). Bei der *gemeinsamen* Kompetenzverteilung arbeiten zwei oder mehrere föderative Ebenen bei der Entscheidung zusammen, die Durchführung wird je nach Aufgabe gemeinsam wahrgenommen oder an eine der beteiligten Ebenen oder an einen Dritten delegiert. Diese Art der vertikalen Zusammenarbeit und der Bewältigung von komplexen Problemstellungen durch den Einbezug sämtlicher beteiligter staatlichen Ebenen wird in der Literatur unter dem Begriff der „Multi-Level-governance“ intensiv diskutiert (vgl. Minger 2008: 303).²⁷ In allen Modellen ist dazu selbst-

²⁷ Siehe FN 27.

verständlich auch die bereits erwähnte horizontale Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften einer staatlichen Ebene möglich und in der Realität zu finden.

Die Komplexität der Verflechtungen wird weiter erhöht durch die Möglichkeit, dass eine staatliche Leistung gar nicht von einer bestimmten staatlichen Ebene, sondern von privaten Produzenten bereitgestellt und vom Staat eingekauft wird.²⁸ Im Zuge des Gewährleistungsstaates²⁹ kommt es immer häufiger vor, dass eine bestimmte gebietskörperschaftliche Ebene „nur“ für die Funktion des Entscheidens über die Aufgabe an sich und die Regulierung aufkommt, indem sie Rahmenbedingungen und Auflagen setzt, während die Produktion von Privaten übernommen werden. Verschiedenste Kooperationsformen zwischen der öffentlichen Hand und privaten Leistungserbringern sind möglich und in der Praxis weitverbreitet.

4.2.3 Kompetenzverteilungsmuster

Die Muster der Kompetenzverteilung können zu den Kriterien der ökonomischen Theorie des Föderalismus in Bezug gebracht werden (vgl. Otter 2004: 24 ff). Aus Sicht der *Präferenzgerechtigkeit* ist es optimal, wenn sowohl Entscheidungs- wie auch Durchführungskompetenz auf einer möglichst dezentralen staatlichen Ebene angesiedelt sind. Damit dürfte die Möglichkeit am grössten sein, dass die Präferenzen der Bürger auch tatsächlich erkannt werden und diesen entsprochen werden kann. Dies ist grundsätzlich bei allen Modellen der Kompetenzverteilung möglich. Bei einer getrennten Kompetenzverteilung kann dieser Anspruch nur erfüllt werden, wenn die Entscheidungs- und Durchführungskompetenz auf möglichst dezentraler Ebene festgesetzt wird.

Tabelle 3: Kompetenzverteilung bei Präferenzgerechtigkeit

Kriterium / Kompetenzverteilung	getrennt		geteilt	gleichzeitig	gemeinsam
	zentral	dezentral			
Bestehen heterogene Präferenzen in den Gebietskörperschaften als Voraussetzung für den Standortwettbewerb?		x	x		x

Ist das Kriterium der *externen Effekte* erfüllt, kommen das getrennte, geteilte und gemeinsame Kompetenzverteilungsmuster in Frage, allerdings spricht dies bei der getrennten Kompetenz eher dafür, die Entscheidungs- und Durchführungskompetenz auf zentraler Ebene anzuglie-

²⁸ Zur Diskussion „make or buy“ siehe auch Arn (2001: 27 ff).

²⁹ Die öffentliche Hand kann als Gewährleister von öffentlichen Dienstleistungen verschiedene Rollen und Aufgaben übernehmen. Vgl. dazu ausführlich Reichard (2006).

dem. Dies führt zur Aufhebung der externen Effekte. Bei der geteilten Kompetenzverteilung können die externen Effekte durch Lastenausgleichssysteme ausgeglichen werden. Beim gemeinsamen Kompetenzverteilungsmuster werden die externen Effekte aufgehoben.

Tabelle 4: Kompetenzverteilung bei externen Effekten

Kriterium / Kompetenzverteilung	getrennt		geteilt	gleichzeitig	gemeinsam
	zentral	dezentral			
Bestehen externe Effekte zwischen den Gebietskörperschaften, die nicht (z.B. durch Abgeltung) internalisiert werden können?	x		x		x

Wie unter Kapitel 4.2.2.3 bereits diskutiert, hängen Skaleneffekte und externe Effekte eng zusammen. Bestehen Skaleneffekte, die nicht durch horizontale Zusammenarbeit genutzt werden können, erscheint eine getrennte Kompetenz auf zentraler Ebene oder eine gemeinsame Kompetenzverteilung sinnvoll. Bei der getrennten Kompetenzverteilung reduzieren sich die Skaleneffekte oder heben sich auf, ebenso bei der gemeinsamen Kompetenzverteilung.

Tabelle 5: Kompetenzverteilung bei Skaleneffekten

Kriterium / Kompetenzverteilung	getrennt		geteilt	gleichzeitig	gemeinsam
	zentral	dezentral			
Bestehen bei der Aufgabenerfüllung mögliche Skaleneffekte deren Nutzung die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften notwendig macht?	x				x

Einheitliche Regelungen und Standards können bei getrennter Kompetenz auf zentraler Ebene, aber auch bei geteilter oder gemeinsamer Kompetenz festgelegt werden. Die geteilte Kompetenz lässt Gestaltungsspielraum offen, um innerhalb von einheitlich gesetzten Standards Besonderheiten und Präferenzen der dezentralen Ebene nutzen zu können. Nicht sinnvoll sind hier gleichzeitige Kompetenzen, da dadurch verschiedene Standards der Gebietskörperschaften kollidieren könnten.

Tabelle 6: Kompetenzverteilung bei einheitlichen Regelungen und Standards

Kriterium / Kompetenzverteilung	getrennt		geteilt	gleichzeitig	gemeinsam
	zentral	dezentral			
Besteht ein Bedarf nach einheitlichen Regelungen und Standards aus sozialpolitischen Gründen oder Gründen der Gerechtigkeit?	x		x		x

Besteht ein *Koordinationszwang*, werden getrennte und geteilte Kompetenzen selbstredend ausgeschlossen. Eine gleichzeitige oder insbesondere gemeinsame Kompetenzverteilung erscheint in diesen Fällen zwingend.

Tabelle 7: Kompetenzverteilung bei Koordinationszwang

Kriterium / Kompetenzverteilung	getrennt		geteilt	gleichzeitig	gemeinsam
	zentral	dezentral			
Besteht ein vertikaler Koordinationszwang?				x	x

Der Innovationswettbewerb spielt am ehesten, wenn die Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen möglichst auf dezentraler Ebene angesiedelt werden. Auch die alleinige Durchführungskompetenz ermöglicht für diesen Bereich Wettbewerbselemente. Daher empfehlen sich aufgrund dieses Kriteriums die getrennte (bei dezentraler Entscheidungs- und Durchführungskompetenz), die geteilte (Durchführungskompetenz möglichst dezentral) und die gleichzeitige Kompetenzverteilung.

Tabelle 8: Kompetenzverteilung bei Innovationswettbewerb

Kriterium / Kompetenzverteilung	getrennt		geteilt	gleichzeitig	gemeinsam
	zentral	dezentral			
Sind die Voraussetzungen für einen Innovationswettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften erfüllt?		x	x	x	

Durch eine Zusammenfassung dieser Kompetenzverteilungsmuster ergibt sich ein Analyse-
rahmen, anhand dessen eine konkrete staatliche Aufgabe auf eine angemessene Kompetenz-
verteilung hin überprüft werden kann.

4.3 Analyserahmen zur Beurteilung der Zuteilung von Aufgaben

Tabelle 9 zeigt das Zusammenspiel zwischen den erarbeiteten Kriterien und den Kompetenzverteilungsmustern.

Tabelle 9: Analyserahmen zur Beurteilung von Aufgabenzuteilungen

Kriterium / Kompetenzverteilung	getrennt		geteilt	gleichzeitig	gemeinsam
	zentral	dezentral			
Bestehen heterogene Präferenzen in den Gebietskörperschaften als Voraussetzung für den Standortwettbewerb?		x	x		x
Bestehen externe Effekte zwischen den Gebietskörperschaften, die nicht (z.B. durch Abgeltung) internalisiert werden können?	x		x		x
Bestehen bei der Aufgabenerfüllung mögliche Skaleneffekte deren Nutzung die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften notwendig macht?	x				x
Besteht ein Bedarf nach einheitlichen Regelungen und Standards aus sozialpolitischen Gründen oder Gründen der Gerechtigkeit?	x		x		x
Besteht ein vertikaler Koordinationszwang?				x	x
Sind die Voraussetzungen für einen Innovationswettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften erfüllt?		x	x	x	

Anhand dieses Analyserahmens kann nun eine konkrete Aufgabe bezüglich der angemessenen Verteilung der Entscheidungs- und Durchführungscompetenz auf die verschiedenen staatlichen Ebenen hin überprüft werden. Dazu wird die Aufgabe aufgrund der verschiedenen Fragestellungen beurteilt. Der Analyserahmen zeigt die bei Zustimmung zur Fragestellung in Frage kommenden Kompetenzverteilungsmuster auf. Unter Einbezug sämtlicher Antworten kann daraufhin das meistgenannte und damit „angemessenste“ Kompetenzverteilungsmuster ermittelt werden.

5 Anwendung Analyserahmen

Im Folgenden werden die den Kriterien zugeordneten Fragestellungen in Bezug auf die staatliche Aufgabe „Bereitstellung von bedarfsgerechten Leistungen bei Pflegebedürftigkeit“ beantwortet. Aufgrund der Antworten werden daraufhin die sich anbietenden Kompetenzverteilungsmuster ermittelt und diskutiert.

5.1 Heterogene Präferenzen

Bestehen heterogene Präferenzen in den Gebietskörperschaften als Voraussetzung für den Standortwettbewerb?

Die Bürgernähe und der Einbezug der Wünsche der älteren Bevölkerung ist grundsätzlich eines der Hauptpostulate der alterspolitischen Strategie des Kantons Bern (vgl. Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern 2005: 12). Bürgernähe wird dabei als Zustand beschrieben, bei dem „die Bevölkerung und vor allem die betagte Bevölkerung einbezogen wird, wenn es um die Frage geht, welche Angebote notwendig sind, was es in der Region braucht, was fehlt, usw. Altersplanung sollen deshalb nicht zentral erfolgen, sondern in den Gemeinden oder Gemeindeverbänden“ (Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern: 2005: 11). Die Begriffe „Region“ und „Gemeindeverbände“ machen bereits deutlich, dass Altersplanung nicht nur auf Gemeindeebene, sondern – je nach Gegenstand der Planung – sinnvollerweise in horizontaler Zusammenarbeit unter mehreren Gemeinden gemeinsam angegangen wird. Durch eine kommunale Alterspolitik kann die Perspektive von Hilfs- und Pflegebedürftigkeit in die kommunale Wohn- und Infrastrukturplanung (Betagtenzentren, altersgerechte Umgebung, usw.) einfließen. Mit dem Einbezug der betroffenen Personengruppen wird die Akzeptanz und Qualität dieser Planungsarbeiten unterstützt und gesichert. Weitere Handlungsfelder im Bereich der Gesundheit können aus kommunalpolitischer Sicht sein: Koordinierung und Vernetzung der Akteure, Angebote der Gesundheitsförderung, Selbsthilfegruppen, u.a. (vgl. Blaumeister/Blunck/Klie 2002: 60). Im Kanton Bern verfügen mit Ausnahme einiger weniger Kleinstgemeinden sämtliche Gemeinden über eine lokale oder regionale Altersplanung (vgl. Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern 2007: 19). Dies deutet auf die Wichtigkeit dieses lokalen Engagements für die Gemeinden hin. Ein exemplarischer Überblick über Altersleitbilder des Kantons Bern und anderer Kantone zeigt in Bezug auf die hier zu überprüfende Bereitstellung bedarfsgerechter Pflegedienstleistungen, dass sich diesbezügliche lokale Präferenzen sowohl auf Umfang, Leistungserbringer und Koordination von Pflegedienstleistungen beziehen (vgl. SGG 2004: 7 ff.).

Aus ökonomischer Sicht ist es auch das Ziel, dass Gebietskörperschaften mit präferenzgerechten Angeboten um die „Gunst“ der Bevölkerung in Konkurrenz stehen und damit auch Innovationen entwickeln. Das Werben um die Gunst der älteren Bevölkerung durch altersgerechte Angebote – die Bereitstellung von bedarfsgerechten Pflegedienstleistungen gehört zu diesen Angeboten – dürfte aufgrund der Verteilung von Einkommen und Vermögen innerhalb der Bevölkerung in Zukunft noch vermehrt an Bedeutung gewinnen. Aufgrund der Tatsache,

dass in den nächsten Jahren noch vermehrt Menschen ins Rentenalter kommen, welche die Möglichkeit hatten, eine vollumfängliche Altersvorsorge aufzubauen, gibt es in der Schweiz zunehmend mehr reiche und sehr reiche Rentnerinnen und Rentner (vgl. Höpflinger/Stuckelberger 2000: 87). Im Zusammenhang mit dem „Wettbewerb“ um die ältere Bevölkerung ist jedoch auch die nicht bei allen Bevölkerungsteilen bestehende (jedoch in der ökonomischen Theorie angenommene) beliebige Mobilität besonders zu beachten. Diese ist bei der hochbetagten Bevölkerung noch weiter eingeschränkt, da sich diese durch eine sehr hohe Sesshaftigkeit auszeichnen (vgl. Höpflinger/Hugentobler 2005: 142).

Das ökonomische Kriterium der Präferenzgerechtigkeit spricht demnach für eine hohe Mitsprachemöglichkeit auf Ebene der Gemeinden bei der Ausgestaltung des Angebotes von Pflegeleistungen für die ältere Bevölkerung. Auch bezüglich eines interkantonalen Standortwettbewerbs kann ein Bündel von präferenzgerechten Angeboten in den Gemeinden Vorteile ergeben.

Aufgrund obiger Argumentation kann festgehalten werden, dass in den verschiedenen Gebietskörperschaften heterogene Präferenzen bestehen. Diese dürften sich in erster Linie auf die Form der Leistungserbringung („Pflegesettings“) und weniger auf die Pflegeleistung in ihrer Qualität an sich beziehen, da diese aufgrund von einheitlichen Regelungen und Standards festgelegt sind.³⁰

5.2 Externe Effekte

Bestehen externe Effekte zwischen den Gebietskörperschaften, die nicht (zum Beispiel durch Abgeltung) internalisiert werden können?

In Kapitel 2.3 wurden die Leistungserbringer von Pflegeleistungen im Kanton Bern dargestellt. Dabei wurde deutlich, dass nur ein Teil der stationären Pflegeleistungen durch öffentlichrechtliche Leistungserbringer und damit durch die Gebietskörperschaft – hier die Gemeinde – erbracht werden. Der Grossteil der stationären und ambulanten Pflegeleistungen wird durch privatrechtliche Organisationen erbracht. Bezüglich der externen Effekte gilt es zwischen diesen Arten der Leistungserbringung zu unterscheiden. Bei der Leistungserbringung durch die öffentliche Hand können externe Effekte entstehen, wenn auch Leistungen für Personen ausserhalb der Gebietskörperschaft erbracht und von diesen nicht vollumfänglich abgegolten werden. Da die individuellen Pflegekosten mit den heutigen Instrumenten relativ exakt kalkuliert werden können, sollten externe Effekte sowohl bei ambulanten wie stationären Pflegeleistungen grundsätzlich internalisiert werden (z.B. durch Verrechnung der Leistungen an Personen mit Wohnsitz ausserhalb der Gebietskörperschaft). Bei subjektorientierten Finanzierungssystemen stellt sich die Frage der externen Effekte für die Gebietskörperschaft nicht. Hier werden die Kosten von den Nutzern vollständig übernommen.

³⁰ Vgl. dazu auch Kapitel 5.5.

Eine weitere Möglichkeit, um externe Effekte zu verhindern, ist die Beschränkung der Nutzung einer Leistung auf Personen der eigenen Gebietskörperschaft. Auch dies ist bei den Pflegeleistungen grundsätzlich möglich, indem die Aufnahmebedingungen in einem Pflegeheim oder die Leistungserbringung durch die Spitexdienste eingeschränkt werden. Für den Bereich der informellen Pflege stellt sich die Frage der externen Effekte nicht.

Aufgrund der Argumentation kann festgehalten werden, dass für die Leistungen bei Pflegebedürftigkeit tendenziell keine relevanten externen Effekte bestehen.

5.3 Skaleneffekte

Bestehen bei der Aufgabenerfüllung mögliche Skaleneffekte, deren Nutzung die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften notwendig macht?

Wie unter Kapitel 4.2.2.3 beschrieben, sind Skaleneffekte im Zusammenhang mit der Erbringung von öffentlichen Leistungen nur relevant, wenn die Leistung durch die entsprechende Gebietskörperschaft selbst erbracht wird. Kauft die öffentliche Hand die Leistung von privaten Leistungserbringern ein, wird der Umgang mit Skaleneffekten den Privaten überlassen. Grundsätzlich bestehen im Bereich der Pflegeleistungen Skaleneffekte, die zu berücksichtigen sind. So zeigen Civelli/Filippini/Lunati (2001: 37) im Zusammenhang mit der Effizienz der Pflegeheime in der Schweiz auf, dass die Kostenstruktur der kleinen und mittleren Pflegeheime durch Skalenerträge gekennzeichnet ist. Sie können zeigen, dass die optimale Betriebsgrösse bei den Pflegeheimen mit 70-80 Betten erreicht ist, wobei ab einer Kapazität von 50 Betten die Kostenersparnisse nicht mehr beträchtlich sind. Sie folgern daraus, dass ungefähr 50% der schweizerischen Pflegeheime eine suboptimale Betriebsgrösse aufweisen (vgl. Civelli/Filippini/Lunati 2001: 37)³¹.

Auch bei den Spitexdiensten sind Skaleneffekte zu berücksichtigen. Im Rahmen von Fusionen von Spitexorganisationen wurden in den letzten Jahren vermehrt Skaleneffekte genutzt (vgl. Spitexverband des Kantons Bern 2007: 24 ff.). Die Nutzung von Skaleneffekten durch Organisationen, die Leistungen der öffentlichen Hand erbringen, kann erschwert oder verhindert sein, wenn die Leistungsabgeltung (z.B. Subventionen) an bestimmte Restriktionen wie z.B. Einschränkung des Wirkungskreises, welche aus politischen Gründen erfolgen können, gebunden sind. Für den Bereich der informellen Pflege durch Angehörige und Einzelpersonen stellt sich die Frage der Skaleneffekte nicht.

³¹ Die Autoren weisen zudem darauf hin, dass alle Regionen der Schweiz gross genug sind, um mindestens eine Pflegeeinrichtung in einer optimalen Betriebsgrösse zu betreiben. Ausserdem bestehen in zahlreichen Gegenden so viele Einrichtungen, dass sich interessante Möglichkeiten des direkten Vergleichs und der Kooperation eröffnen (z.B. gemeinsame Führung und Integration von einigen administrativen und klinischen Funktionen). Bei der Planung neuer Pflegeheime sollte gemäss Civelli/Filippini/Lunati (2001: 37) vermehrt der Kosteneffekt der Skalenerträge in die Überlegungen miteinbezogen werden. Gleichzeitig gelte es zu beachten, dass die Pflegeheime nicht eine übermässige Grösse erreichen, da dies eine Qualitätsminderung bezüglich menschlicher Kontakte zur Folge haben könnte, was wiederum die Wirksamkeit der Pflege beeinträchtigen könnte.

Aufgrund der Argumentation kann festgehalten werden, dass Skaleneffekte bestehen, diese sich jedoch durch Zusammenarbeit mit anderen Leistungsbringern nutzen lassen. Werden die Leistungen von privaten Leistungserbringern eingekauft, werden die Skaleneffekte diesen überlassen. Die Frage ist deshalb tendenziell zu verneinen.

5.4 Koordinationsszwang

Besteht ein vertikaler Koordinationsszwang?

Ein Koordinationsszwang ergibt sich durch die verschiedenen Abhängigkeiten zwischen den an der Steuerung und Finanzierung beteiligten Systemen der Sozialversicherung und den kantonalen oder kommunalen Unterstützungsleistungen (siehe Kapitel 2.4) in Bezug auf die unterschiedlichen Formen der Pflegeleistungen (stationär, ambulant, informell). Die Mechanismen der Steuerung und Finanzierung dieser Angebote sind – wie bereits erwähnt – kaum mehr durchschaubar. Aufgrund der Vielfältigkeit der Angebote für die Pflege und Betreuung von bedürftigen Personen ergeben sich zwangsläufig auch Koordinationsschwänge zwischen den verschiedenen Leistungsangeboten. Die Steuerungs- und Finanzierungssysteme der Angebote sollen gemäss alterspolitischen Strategien so aufeinander abgestimmt werden können, dass Fehlanreize und Doppelspurigkeiten bezüglich der Inanspruchnahme von Pflegeleistungen verhindert werden können (vgl. Gesundheits- und Fürsorgedirektion 2005: 15).

Eine Koordination ist nicht nur zwischen den Leistungsangeboten der Pflege an sich, sondern auch zwischen diesen und vor- oder nachgelagerten Versorgungsangeboten (Spitäler, Psychiatrie, Hausärzte) notwendig.

Aufgrund der Argumentationen ist die Frage nach dem Koordinationsszwang zu bejahen.

5.5 Einheitliche Regelungen und Standards

Besteht ein Bedarf nach einheitlichen Regelungen und Standards aus sozialpolitischen Gründen oder Gründen der Gerechtigkeit?

Ein Bedarf nach einheitlichen Regelungen und Standards betreffend Zugang, Qualität und Finanzierung von Leistungen bei Pflegebedürftigkeit besteht aus sozialpolitischen, rechtlichen und ethischen Gründen. Die verfassungsrechtlichen Garantien in diesem Bereich bringen dies klar zum Ausdruck.³² Hingegen wurde unter Kapitel 2.4 deutlich, dass dies aufgrund der kausalistischen Sicht der Pflegebedürftigkeit innerhalb der Sozialversicherungen eingeschränkt ist.

³² Vgl. Kapitel 2.2

Aufgrund der Argumentation ist festzuhalten, dass in Bezug auf die Qualität der Leistungen bei Pflegebedürftigkeit ein Bedarf nach einheitlichen Regelungen und Standards besteht.

5.6 Innovationswettbewerb

Sind die Voraussetzungen für einen Innovationswettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften erfüllt?

Bezüglich der Aufgabe „Bereitstellung von bedarfsgerechten Leistungen bei Pflegebedürftigkeit“ besteht ein hohes Innovationspotential (vgl. Weyermann/Brechbühler 2004: 223). Dieses bezieht sich aber aus gerontologischer Perspektive nicht in erster Linie auf die eigentliche Pflegeleistung an sich, da für diese – wie bereits zu sehen war – einheitliche Standards gesetzt und zur Anwendung kommen sollen, sondern auf die Koordination und Vernetzung der Wohn- und Betreuungsformen, in welchen die verschiedenen Leistungen der Pflege stattfinden können (vgl. WHO 2008). Dabei stehen verstärkt ganzheitlich-lebensweltorientierte Ansätze zur Diskussion, welche sich nicht nur auf die körperlich notwendigen Pflegeleistungen beziehen, sondern die Lebensgeschichte und Lebensweise älterer Menschen mit einbezieht (Höpflinger/Hugentobler 2005: 112). Nach Möhle (2004: 235) ist zu erwarten, dass zukünftig fließende Übergänge zwischen stationärer, halbstationärer und ambulanter Pflege und Betreuung noch verstärkt an Bedeutung gewinnen werden. Dazu sind jedoch zwingend auch neue Konzepte in Bezug auf die Steuerung und Finanzierung der Pflegeleistungen innerhalb dieser Wohn- und Betreuungsformen notwendig.

Weiteres Innovationspotential besteht auch bezüglich der Abstimmung des Pflege- und Betreuungsangebotes mit anderen sozialen und komplementären Dienstleistungsangeboten, welche für den Erhalt einer möglichst hohen Selbstständigkeit pflegebedürftiger Personen von grosser Bedeutung sind (vgl. Gesundheits- und Fürsorgedirektion 2005: 28).

Aufgrund der Argumentation ist festzuhalten, dass die Voraussetzungen für einen Innovationswettbewerb tendenziell gegeben sind. Dieser bezieht sich insbesondere auf die Gestaltung des Wohn- und Betreuungsangebotes, in welcher Pflegeleistungen stattfinden und weniger auf die (vorausgesetzte) Qualität der Leistungen.

5.7 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Diskussionsergebnisse aus der Anwendung des Analyserahmens auf die Bereitstellung von bedarfsgerechten Leistungen für Pflegebedürftige werden in Tabelle 10 zusammengefasst. Dabei sind jene Fragen, welche zustimmend beantwortet werden können, durch Schattierung gekennzeichnet.

Tabelle 10: Zusammenfassung Ergebnisse

Kriterium / Kompetenzverteilung	getrennt		geteilt	gleichzeitig	gemeinsam
	zentral	dezentral			
Bestehen heterogene Präferenzen in den Gebietskörperschaften als Voraussetzung für den Standortwettbewerb?		x	x		x
Bestehen externe Effekte zwischen den Gebietskörperschaften, die nicht (z.B. durch Abgeltung) internalisiert werden können?	x		x		x
Bestehen bei der Aufgabenerfüllung mögliche Skaleneffekte deren Nutzung die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften notwendig macht?	x				x
Besteht ein Bedarf nach einheitlichen Regelungen und Standards aus sozialpolitischen Gründen oder Gründen der Gerechtigkeit?	x		x		x
Besteht ein vertikaler Koordinationszwang?				x	x
Sind die Voraussetzungen für einen Innovationswettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften erfüllt?		x	x	x	

Aus der tabellarischen Übersicht lässt sich festhalten, dass sich die zustimmend beantworteten Fragestellungen insgesamt am ehesten im Rahmen einer gleichzeitigen oder gemeinsamen Kompetenzverteilung erfüllen lassen. Bei der gleichzeitigen Kompetenzverteilung bestehen Defizite hinsichtlich Koordinationszwang, bei der gemeinsamen Kompetenzverteilung betreffend Innovationswettbewerb.

In einem nächsten Schritt wird versucht, diese Ergebnisse unter Berücksichtigung der geführten Diskussionen auf die hier untersuchte Aufgabe zu übertragen und Überlegungen zu einer möglichen zukünftigen Aufgabenteilung im Kanton Bern zu formulieren. Dabei sind auch die unter Kapitel 4.2.2.8.1 erwähnten Organisationskosten in die Überlegungen einzubeziehen. Letztlich ergeben sich daraus Gestaltungsempfehlungen, auf welche in der täglichen politischen und verwaltungsinternen Tätigkeit im Bereich des Gesundheitswesens hingearbeitet werden könnte.

6 Zukünftige Aufgabenteilung und Gestaltungsempfehlungen

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Leistungen für pflegebedürftige Personen ein hoher Koordinationsbedarf zwischen den staatlichen Ebenen Bund, Kantonen und Gemeinden besteht. Dieser resultiert insbesondere aus der Verflechtung der Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente, die trotz der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung im Bereich des Gesundheitswesens nach wie vor erheblich sind. Die Finanzierungs- und Organisationsmechanismen, die über die Art des Anspruchs älterer Personen auf Pflegeleistungen, die Form der Leistungserbringung und letztlich über die Qualität ihrer Erfahrungen entscheiden, sind nicht koordiniert. „Je mehr sich aber Behörden verschiedener staatlicher Ebenen mit Zuständigkeits- und Finanzierungsfragen beschäftigen, desto weniger können sie sich an einer bevölkerungsbezogenen Sichtweise der Gesundheitsdeterminanten orientieren. So werden zum Beispiel die Ungleichheiten beim Zugang und im Umgang mit Dienstleistungen und Angeboten des Versorgungssystems aufgrund sozio-ökonomischer Unterschiede kaum berücksichtigt“ (Lehmann 2002: 11). Da die Sozialversicherungssysteme heute im Wesentlichen im Verantwortungsbereich des Bundes liegen, kommt diesem bei der weiteren Entflechtung der Systeme auch eine bedeutende Rolle zu. Die Pflegebedürftigkeit wird heute mehr und mehr nicht mehr nur als Krankheits- oder Unfallfolge, sondern als eigenes gesellschaftliches Grossrisiko verstanden (siehe Kapitel 2.4). Diese Sicht der Pflege ist schlecht vereinbar mit dem Kausalitätsprinzip, auf welchem die schweizerische Sozialversicherungsgesetzgebung weitgehend basiert. Die uneinheitlichen Regelungen des Sozialversicherungssystems (und der subsidiären kantonalen Steuerungs- und Finanzierungssysteme) führen dazu, dass das Grossrisiko der Pflegebedürftigkeit heute schlecht durch die Sozialversicherungen abgedeckt ist (vgl. Oggier 2008: 169). Die (finanziellen) Leistungen der Sozialversicherungen müssen aber auch auf Steuerungs- und Finanzierungssysteme der Kantone abgestimmt sein. Mit dem heutigen Verständnis der Pflegebedürftigkeit ist es daher eher angezeigt, die Steuerungs- und Finanzierungssysteme aus der Sicht des Finalitätsprinzips zu betrachten.³³ In der Konsequenz dieser – zuweilen als „liberalem Gedankengut folgend“ (Latzel/Andermatt/Walther 1997: 2) bezeichneten – Sichtweise erscheint es auch als folgerichtig, dass die Leistungen bei Pflegebedürftigkeit nicht nur unabhängig von der Ursache, sondern auch unabhängig vom Leistungserbringer erfolgen. Wird dieser Weg konsequent beschritten, spielt es keine Rolle mehr, ob eine Leistung bei Pflegebedürftigkeit in einem Heim, von der Spitex oder von weiteren (aufgrund der ausgewiesenen Qualifikationen) anerkannten Leistungserbringern erfolgt. Aufgrund eines abgeklärten Bedarfs können Leistungen bei Pflegebedürftigkeit finanziert werden, die Wahl des Leistungserbringers kann den betroffenen

³³ Damit ginge man gewissermassen auf die ursprüngliche Sicht der Pflegebedürftigkeit zurück. Latzel/Andermatt/Walther (1997: 1 f.) stellen fest, dass Pflegebedürftigkeit ursprünglich ein Problem war, das nach dem finalen Modell innerhalb der Familie gelöst werden musste. Wenn ein Familienmitglied pflegebedürftig wurde, hatte die Familie – unabhängig von der Ursache (Krankheit, Unfall oder Alter) – das betroffene Familienmitglied zu pflegen. Mit der Einführung der verschiedenen Sozialversicherungen rückte dann das Modell der Kausalität in den Vordergrund.

Personen überlassen werden. Damit würden auch die Postulate der kantonalen Alterspolitik (vgl. Gesundheits- und Fürsorgedirektion 2005: 12) im Kanton Bern unterstrichen.

Eine solche Reform der Sozialversicherungen könnte nur im gemeinsamen Prozess zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden angegangen werden, weil eine Integration von Instrumenten und Erfahrungen aller staatlichen Ebenen notwendig wäre. In der Konsequenz dieser Überlegungen führt das Ziel einer solchen Reform – wie aus der Analyse aufgrund der Kriterien der Aufgabenteilung resultierte – zu einer geteilten Zuständigkeit zwischen Bund, Kanton resp. Gemeinden. Dem Finalitätsprinzip entsprechend, wäre es auch folgerichtig, dass Pflegebedürftigkeit nicht nur in der Pflegewissenschaft und Praxis aus einer Sicht heraus betrachtet wird, sondern auch deren Steuerung und Finanzierung „aus einem Guss“, d.h. über ein Instrument erfolgt. Die Entscheidungen über die „Eckwerte“ der Finanzierung und die Qualität der Leistungen bei Pflegebedürftigkeit würden durch den Bund bestimmt (Entscheidungskompetenz), die Kantone und Gemeinden hätten einen Gestaltungsspielraum bezüglich der Ausführung der Leistungen (Durchführungskompetenz). Diese könnte beinhalten, dass diese staatlichen Ebenen im Sinne eines Make-or-buy-Entscheidens nach wie vor bestimmen könnten, Leistungen zum Teil selber zu erbringen oder vollumfänglich von Dritten einzukaufen.

Aufgrund der obigen Argumentation betreffend den Kriterien Präferenzgerechtigkeit, Externe Effekte und Skaleneffekte erschiene es am ehesten angezeigt, dass die Kantone und Gemeinden keine eigenen Leistungen anbieten. Hingegen wäre das Zusammenspiel von privaten Leistungserbringern im Kanton resp. in der Region zu regulieren, um den Präferenzen der eigenen Bevölkerung Rechnung tragen zu können, soweit diese durch den privaten Markt nicht ausreichend befriedigt werden können. Dazu wären Planungsinstrumente erforderlich, wie sie heute die Pflegeheimplanung im Rahmen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung darstellt.³⁴ Diese könnte jedoch nicht mehr in der alleinigen „Entscheidungskompetenz“ des Kantons liegen, sondern müsste im Sinne einer gemeinsamen Kompetenz zwischen Kanton und Gemeinden in verbindlicher Zusammenarbeit „bewirtschaftet“ werden. Bezüglich der Förderung von innovativen Wohnformen, bei welchen sich – im Gegensatz zur Qualität der Pflegeleistungen – die Präferenzen stärker zwischen den Gebietskörperschaften unterscheiden dürften, könnte der Wettbewerb unter den Gebietskörperschaften stattfinden, was dafür spricht, dass in diesem Bereich Entscheidungs- und Durchführungskompetenz im Sinne getrennter Kompetenz auch tatsächlich den Gemeinden und ihrem Zusammenspiel mit privaten Leistungserbringern überlassen werden kann.

Insgesamt würde in einem solchen System die Zuständigkeit des Bundes betreffend Leistungen bei Pflegebedürftigkeit ausgebaut, weil sie nicht mehr nur die Regulierung der heutigen Sozialversicherungsleistungen bei Pflegebedürftigkeit, sondern auch die Regulierung des Gesamtsystems mit sich bringen würde. Dies würde in einem bestimmten Masse eine Rückgängigmachung von Entscheiden auf Gesetzesebene, die im Rahmen der Neugestaltung des Fi-

³⁴ Vgl. Art. 39 KVG.

nanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen erfolgt sind, bedeuten. Inwieweit ein solcher Ansatz politisch realisierbar wäre, ist fraglich. Diese Diskussion kann an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden.

Insgesamt, d.h. über alle staatlichen Ebenen betrachtet, dürften sich bei einer solchen Aufgabenteilung die Organisationskosten gegenüber der heutigen Situation folgendermassen entwickeln:

- Durch die Deckung des Risikos der Pflegebedürftigkeit durch ein einziges Instrument mit Entscheidungskompetenz auf Bundesebene (im Gegensatz zur fragmentierten Deckung über verschiedene Versicherungssysteme auf Bundes- und Kantonsebene) würde sich die Koordinationskosten, welche sich heute durch die gegenseitige Abstimmung der heutigen Systeme aufeinander ergeben, verringern.
- Mit dem verstärkten Einbezug der Gemeinden in die Regulierung der Pflegeleistungen bei Pflegebedürftigkeit würden sich aufgrund verbesserter Präferenzgerechtigkeit die „Präferenzäusserungskosten“ der Bürgerinnen und Bürger gegenüber heute verringern.
- Durch die höhere Transparenz würden sich die Präferenzäusserungskosten in Bezug auf die Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente verringern.
- Durch die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf Bundesebene würden sich die Entscheidungsfindungskosten erhöhen.

Hier kann es sich nur um erste Überlegungen zu den Organisationskosten handeln. In der Realität sind diese kaum oder nur äusserst schwierig zu messen und je nach konkreten Handlungsschritten verschieden. Dennoch ermöglicht das Konzept der Organisationskosten, im Rahmen von konkreten Aufgabenteilungsfragen diese wichtige Kostendimension mit zu berücksichtigen.

Aus diesen Modellüberlegungen lassen sich konkrete Gestaltungsempfehlungen für den Kanton Bern ableiten:

1. Wie im Rahmen dieser Arbeit deutlich wurde, besteht für die Gemeinden im Kanton Bern wenig Spielraum, um auf Umfang und Qualität der Leistungen bei Pflegebedürftigkeit im Einzelfall Einfluss zu nehmen. In der Regel werden standardisierte, auf medizinische und pflegerische Fachkenntnisse abgestimmte Verfahren angewendet, um die angemessene Pflege zu gewährleisten. Die Problematik besteht darin, dass je nach Zuständigkeit und Leistungserbringer diese angemessenen Leistungen unterschiedlich durch staatliche Leistungen „versichert“ sind. Wie deutlich wurde, sind diese Koordinationsarbeiten im Hinblick auf eine verstärkte leistungsbezogene (und nicht „leistungserbringerbezogene“) Sichtweise notwendig, mit ihr verbunden auch eine verstärkte Zentralisierung. Es erscheint unter diesen Umständen angezeigt, im Hinblick auf dieses Ziel sinnvolle und machbare Schritte im Kanton Bern bereits in die Wege zu leiten. Eine Chance bietet sich in diesem Zusammenhang bei der zurzeit laufenden Revisi-

on des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich FILAG an. Dabei ist vorgesehen (vgl. Regierungsrat des Kantons Bern 2009: 76), dass sämtliche Instrumente der Steuerung, d.h. die diesbezüglichen Entscheidungs- und Durchführungskompetenz (und damit konsequenterweise auch die Finanzierungskompetenz) für die staatlichen Leistungen bei Pflegebedürftigkeit vollumfänglich auf den Kanton übertragen werden. Dies würde nicht nur – wie in den Vernehmlassungsunterlagen argumentiert – dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz in diesem Bereich besser entsprechen, damit würden auch bessere Voraussetzungen für die gemäss den Ergebnissen dieser Arbeit verstärkt notwendige vertikale Zusammenarbeit mit dem Bund geschaffen.

2. Die Ergebnisse der Arbeit zeigen auch auf, dass zur verstärkten Betrachtung der Pflegebedürftigkeit nach dem „Finalitätsprinzip“ die Koordination mit dem Bund intensiviert werden müssten. Obwohl es zahlreiche Gefässe der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der Umsetzung der Gesundheitspolitik gibt, existieren Ansätze zur einer gemeinsamen Politikformulierung nur in einem sehr beschränkten Masse (vgl. Achtermann/Berset 2006: 161). Ein mögliches Gefäss, welches auch im Bereich der Leistungen bei Pflegebedürftigkeit für eine verstärkte Zusammenarbeit genutzt werden könnte, ist der seit dem Jahr 2004 bestehende Dialog zwischen Bund und Kantonen zur nationalen Gesundheitspolitik. Ziel dieses Dialogs ist es, „die vertikale gesundheitspolitische Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu stärken und die Gesundheitspolitiken des Bundes und der Kantone besser aufeinander abzustimmen.“³⁵ Der Kanton Bern könnte hierbei eine Leadfunktion übernehmen und Massnahmen, welche sich im Bereich der Pflegeleistungen aufdrängen, verstärkt in diesen Dialog einbringen.

3. Aufgrund der Ergebnisse dieser Arbeit wäre auch das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden im Kanton Bern zu überprüfen. Während für die Leistungen bei Pflegebedürftigkeit eine verstärkte Zentralisierung der Verantwortung beim Kanton angezeigt erscheint, bedarf es bezüglich der Frage der Regulierung der Leistungserbringer einen verstärkten Dialog zwischen Kanton und Gemeinden. Auch in diesem Zusammenhang bestehen heute keine institutionalisierten Gefässe. Angesichts der Vielzahl von Gemeinden im Kanton Bern wäre es notwendig, bezüglich dieses Dialogs auf Seiten der Gemeinden Formen der interkommunalen Zusammenarbeit zu finden, welche es erlauben, einen solchen Dialog sinnvoll zu gestalten und – entsprechend der Ergebnisse dieser Arbeit – die möglichst grosse Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern nicht zu verlieren. Inwieweit die im Kanton Bern neu gegründeten Regionalkonferenzen hier einen Beitrag leisten könnten, wäre zu prüfen.

³⁵ Ergebnis der nationalen Gesundheitspolitik ist beispielsweise die Gründung des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (vgl. Lehmann 2002: 12).

7 Schluss

Anhand von Kriterien der ökonomischen Theorie des Föderalismus sollte in dieser Arbeit überprüft werden, unter welchen Kompetenzverteilungsmustern zwischen den staatlichen Ebenen Bund, Kantonen und Gemeinden eine konkrete staatliche Aufgabe – hier die Bereitstellung von Leistungen bei Pflegebedürftigkeit – am optimalsten bewältigt werden kann. Die Kriterien der ökonomischen Theorie des Föderalismus widerspiegeln *eine* mögliche Sicht auf die Aufgabenteilungsdiskussionen – jedoch angesichts der aktuellen Diskussionen im Zusammenhang mit knappen finanziellen Ressourcen der öffentlichen Hand und wachsenden Aufgaben durchaus eine sehr wichtige. Andere Perspektiven, z.B. staatspolitische Kriterien der Aufgabenteilung konnten in dieser Arbeit nur am Rande angesprochen werden. Zweifellos ergäben sich auch aus dieser Perspektive interessante Inputs bezüglich der Aufgabenteilungsdiskussion. Gerade bei sozial- und gesundheitspolitischen Themen erscheint es sehr wichtig, dass Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungsprozessen möglichst nahe partizipieren können und damit auch eine Verantwortung für die Entscheidungen des Gemeinwesens übernehmen. Diese Möglichkeiten der Partizipation sind immer auch vom Grad der Dezentralisierung oder Zentralisierung von Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen abhängig. Die Konzentration dieser Arbeit auf ökonomische Kriterien bedeutet nicht, dass diese anderen Kriterien als „überlegen“ betrachtet werden. Bereits aus theoretischer Optik wurde deutlich – umso mehr dann aber bei der konkreten Anwendung der theoretischen Erkenntnisse auf ein praktisches Beispiel – dass auch bezüglich dieser Kriterien keine „exakte“ Wissenschaft betrieben werden kann. Zweifellos könnte die Annäherung an die „wirklichen“ Kriterien der Aufgabenteilung noch vertieft werden, indem z.B. die von Thöni analysierten inter- und intrakollektiven Prozesse und deren „Organisationskosten“ empirisch – mit Hilfe qualitativer Forschungsmethoden – noch näher betrachtet würden. Dies könnte insbesondere auch im Rahmen von konkret laufenden Aufgabenteilungsprojekten geschehen. Den Rahmen der vorliegenden Arbeit hätte eine solche Analyse jedoch bei Weitem gesprengt.

Es konnte jedoch gezeigt werden, dass die aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus abgeleiteten Kriterien mithelfen können, einen (Teil-)Aufgabenbereich im Detail auf die Vor- und Nachteile von verschiedenen Aufgabenteilungsmustern durchzudenken und daraus Anregungen für konkrete Gestaltungsempfehlungen zu entwickeln. Damit kommt man mit den diskutierten Kriterien zweifellos etwas weiter als allein mit der – wie Klöti (1997: 2) sie bezeichnet – „(Leer-)formel“ des Subsidiaritätsprinzips. Letztlich bleibt die Aufgabenzuordnung zwischen den staatlichen Ebenen immer ein politischer Entscheid und damit ein Entscheid mit eigenen Gesetzen. Reflexionen, wie sie in dieser Arbeit vorgenommen wurden, können jedoch Orientierungshilfen und Gedankenanstösse in diese Prozesse einbringen.

ANHANG

Anhang I

Kriterienkatalog zur Beurteilung von Aufgabenzuteilungen zwischen Bund, Kanton und Gemeinden (Entwurf als Basis Expertenkonsultation)

Art des Kriteriums	Kriterium	Beschreibung	Fragestellung(en)
Entscheidungsergebnisorientierte Kriterien (beziehen sich auf Vor- und Nachteile, die eine Entscheidung auf einer bestimmten staatlichen Ebene in Bezug auf die Aufgabenerfüllung mit sich bringt)	Übereinstimmung der Aufgabenerfüllung mit den Präferenzen der Nutzer	Eine Aufgabe soll durch diejenige staatliche Ebene erfüllt werden, welche am ehesten Gewähr für die Anpassung des Leistungsangebots an die individuellen Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger ermöglicht	<ul style="list-style-type: none"> - Gibt es unterschiedliche individuelle Präferenzen in Bezug auf die öffentliche Dienstleistung? - Besteht bezüglich der betreffenden Aufgabe eine politisch erwünschte Realisierung einer „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ resp. des Dienstleistungsangebots unabhängig spezifischer individueller Präferenzen? - Welche Bedingungen muss eine Gebietskörperschaft erfüllen, um die individuellen Präferenzen möglichst weitgehend berücksichtigen zu können?
	Internalisierung externer Effekte	Die Nutzen und Kosten kollektiver Güter streuen oft über die Grenzen der zur bereitstellenden Gebietskörperschaft, indem die Güter von der Bevölkerung einer anderen Region mitkonsumiert werden. Nach dem Kriterium der Spillovers ist die Zuständigkeit für die öffentlichen Leistungen so auf die staatlichen Ebenen zu verteilen, dass dabei die Effekte internalisiert bzw. minimiert werden (fiskalische Äquivalenz). Jede Gebietskörperschaft sollte so gross sein, dass keine Konsequenzen der in ihr getroffenen Entscheidungen über die Grenzen hinaus streuen.	<ul style="list-style-type: none"> - Bestehen bei der betreffenden Aufgabe(n) Nutzen- und Kostenstreunungen? - Unter welchen Gebietskörperschaften lassen sich bei den betreffenden Aufgaben die Nutzen- und Kostenstreunungen am ehesten internalisieren? - Kann der politische Prozess (Partizipation) in den Gebietskörperschaften so organisiert werden, dass institutionelle Kongruenz (Nutzniesser und Steuerzahler sind auch Entscheidungsträger über die Bereitstellung einer Leistung) erreicht wird.
	Optimierung von Skaleneffekte (Economies of scale)	Je nach Grösse der bereitstellenden Gebietskörperschaft ergeben sich unterschiedliche Durchschnittskosten für die Bereitstellung einer bestimmten Aufgabe. Es ist die Grösse der bereitstellenden Gebietskörperschaften zu bestimmen, unter welchen die Durchschnittskosten der Bereitstellung der betreffenden Aufgabe am geringsten sind.	<ul style="list-style-type: none"> - Verringern sich die Kosten der Bereitstellung einer Aufgabe mit zunehmender Grösse der Gebietskörperschaft? - Entsteht ab einer gewissen Grösse der Gebietskörperschaft erhöhte Kosten (z.B. Transaktionskosten)? - Bei welcher Grösse der Gebietskörperschaft entstehen die geringsten Durchschnittskosten für die Bereitstellung der betreffenden Aufgabe.

Art des Kriteriums	Kriterium	Beschreibung	Fragestellung(en)
Entscheidungsergebnisorientierte Kriterien (beziehen sich auf Vor- und Nachteile, die eine <i>Entscheidung</i> auf einer bestimmten staatlichen Ebene in Bezug auf die Aufgabenerfüllung mit sich bringt)	Förderung von Innovation	Als Vorteil des föderativen Systems kann gelten, dass Neuerungen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und effizientere Angebotsformen nicht direkt grossflächig eingeführt werden müssen, sondern in einzelnen Teilkörperschaften „erprobt“ werden können. Die Teilkörperschaften können so als „Laboratorien der Innovation“ dienen. Kosten von Fehllösungen können minimiert werden.	<ul style="list-style-type: none"> - Besteht bei der betreffenden Aufgabe Innovationspotential? - Sind Teilkörperschaften in der Lage, dieses Innovationspotential zu nutzen? - Bestehen Anreize für die betreffenden Teilkörperschaften, das entsprechende Innovationspotential zu nutzen?
	Optimale Vernetzung und Koordination	Netz- und Systeminterdependenzen können eine koordinierte Bereitstellung (Absprachen, Vereinbarungen, gemeinsame Planungen) öffentlicher Leistungen notwendig machen.	<ul style="list-style-type: none"> - Gibt es bei der betreffenden Aufgabe einen horizontalen Koordinationsbedarf (unter Gemeinden, Kantonen)? - Gibt es bei der betreffenden Aufgabe einen vertikalen Koordinationsbedarf (zwischen Kanton/Bund resp. Kanton/Gemeinden)? - Drängt sich aufgrund eines Koordinationsbedarfs eine bestimmte Gebietskörperschaft für die Aufgabenerfüllung auf?
	Optimale Anpassungsfähigkeit	Eine einmal vorgenommene Kompetenzzuteilung kann nicht als statische Verteilung von Zuständigkeiten angesehen werden. Durch Veränderungen der relevanten Determinanten im Zeitablauf (z.B. Präferenzen der Bürger) kann sich ein Anpassungsbedarf bei der Bereitstellung der öffentlichen Leistung ergeben.	<ul style="list-style-type: none"> - Ist bei der betreffenden Aufgabe mit Veränderungen von relevanten Determinanten zu rechnen? - Welche Gebietskörperschaft bietet bei der betreffenden Aufgabe die grösste Anpassungsfähigkeit?
	Ermöglichung der politischen Kontrolle	Transparente und eindeutige Entscheidungs- und Durchführungsstrukturen ermöglichen dem Bürger eine politische Kontrollfunktion.	<ul style="list-style-type: none"> - Unter welcher Aufteilung der betreffenden Aufgabe auf die Gebietskörperschaften ist die Transparenz über Entscheidungs- und Durchführungsstrukturen am ehesten gegeben?

Art des Kriteriums	Kriterium	Beschreibung	Fragestellung(en)
Verfahrensorientierte Kriterien (beziehen sich auf Vor- und Nachteile, die eine <i>Entscheidfindung</i> auf einer bestimmten staatlichen Ebene in Bezug auf die Aufgabenerfüllung mit sich bringt	Minimierung Koordinationsaufwand	Zur Entscheidungsfindung auf einer bestimmten staatlichen Ebene kann ein unterschiedlicher Koordinationsaufwand notwendig werden. Je mehr Akteure in den Entscheidungsprozess einbezogen sind, desto höher wird der Koordinationsaufwand. Je nach Zuteilung einer Aufgabe zu einer bestimmten Gebietskörperschaft sind unterschiedliche Akteure am Entscheidungsprozess beteiligt.	<ul style="list-style-type: none"> - Mit welchen Akteuren muss eine Entscheidung in Bezug auf die betreffende Aufgabe koordiniert werden? - Bei welcher Zuteilung der betreffenden Aufgabe auf eine bestimmte Gebietskörperschaft ist der entstehende Koordinationsaufwand im Entscheidungsprozess am kleinsten?
	Minimierung Informationsbeschaffungsaufwand	Zur Entscheidungsfindung auf einer bestimmten staatlichen Ebene besteht ein Informationsbeschaffungsbedarf. Je nach Art und Quellen der jeweiligen relevanten Informationen in einem bestimmten Aufgabengebiet besteht für unterschiedliche Gebietskörperschaften auch ein unterschiedlicher Beschaffungsaufwand. Es ist zu klären, unter welchen Bedingungen der geringste Informationsbeschaffungsaufwand entsteht.	<ul style="list-style-type: none"> - Welche Art und Quellen von Informationen bestehen im betreffenden Aufgabengebiet? - Wie offen resp. eingeschränkt ist der Zugang zu diesen Quellen für bestimmte Gebietskörperschaften? - Unter welcher Zuteilung der Entscheidungskompetenzen für eine bestimmte Aufgabe ist der Informationsbeschaffungsaufwand am kleinsten?
	Minimierung Partizipationsaufwand	Je nach Zuteilung einer Aufgabe zu einer bestimmten Gebietskörperschaft bestehen für Bürger, Politiker, Verbände und weitere Interessensgruppen unterschiedliche Formen der Partizipation am Entscheidungsprozess. Es ist zu klären, unter welchen Bedingungen die Partizipationsmöglichkeiten der unterschiedlichen Interessensgruppen am grössten sind.	<ul style="list-style-type: none"> - Welche Akteure haben ein Interesse an der Partizipation im Entscheidungsprozess? - Unter welcher Zuteilung der Entscheidungskompetenzen für eine bestimmte Aufgabe auf eine bestimmte Gebietskörperschaft ist der Aufwand zu Erreichung der gewünschten Partizipation am kleinsten?

Anhang II:

Expertenkonsultation: Dokumentation Rückmeldungen zum Entwurf Kriterienkatalog

Konsultation Herrn Ch. Miesch, Vorsteher Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern vom 11. September 2009

- Die Kriterien erscheinen grundsätzlich plausibel.
- Die Subsidiarität sollte stärker betont werden, da es ein zentrales Ziel ist, die Gemeindeautonomie zu erhalten.
- Es wäre zu prüfen, ob die Subsidiarität als eigenes Kriterium aufgenommen werden sollte.
- Die Messbarkeit der Kriterien dürfte eingeschränkt sein.
- Horizontale Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden wird immer wichtiger
- Regionalkonferenzen im Kanton Bern bieten eine neue Möglichkeit der verbindlichen Zusammenarbeit. Im Rahmen der Konstitution der Regionalkonferenzen ist auch zu prüfen, welche Aufgaben aus dem Bereich der Gesundheits- und Sozialpolitik auf diese übertragen werden könnten.
- Die Kriterien der Aufgabenteilung im Rahmen des Spitalversorgungsgesetzes (Kantonalisierung der Spitäler) könnte mitberücksichtigt werden.
- Eine Gewichtung der Kriterien ist problematisch.
- Kriterium der Subsidiarität als Chance der Innovation ist zu betonen.
- Aufgabenteilungsfragen sind immer politische Fragen und daher.

Konsultation Herrn D. Arn, Rechtsanwalt, Geschäftsführer Verband Bernischer Gemeinden VBG (bei der Konsultation nicht in seiner Funktion als Verbandsvertreter) vom 18. September 2009

- Die Kriterien sind grundsätzlich plausibel.
- Die ökonomischen Aspekte überwiegen (zu) stark.
- Aspekte der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit müssen bei der Fragestellung der Aufgabenteilung mitbeachtet werden.
- Die erwähnten Kriterien sind stark „outputorientiert“
- „Inputorientierte“ Kriterien wie z.B. Partizipation könnten stärker einbezogen werden
- Heute besteht in vielen Bereiche die Herausforderung einer „Multi-level-governance,,
- Die Arbeiten der Tripartiten Agglomerationskonferenz zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit sind zu beachten.
- Die Messbarkeit der erwähnten Kriterien dürfte schwierig sein.
- Tripartite Agglomerationskonferenz hat bei der Prüfung verschiedener Zusammenarbeitsmodelle ebenfalls einen Kriterienkatalog angewendet mit input- und outputorientierten Kriterien. Kriterien konnten nicht exakt gemessen werden, es waren Einschätzungen notwendig. Modell hat Grundlage für eine gewisse Vergleichbarkeit gebracht.

LITERATURVERZEICHNIS

- Aebischer, René (1987). Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Freiburg 1987.
- Achtermann, Wally/Berset, Christel (2006): Gesundheitspolitiken in der Schweiz – Potential für eine nationale Gesundheitspolitik (Band 1). Analysen und Perspektiven. Bern 2006.
- Arn, Daniel (2001): Ausgliederungen und öffentlich-private Partnerschaften – Erfahrungen in Schweizer Gemeinden, in: Outsourcing – Übertragung kommunaler Aufgaben an private Dienstleister? Chancen und Risiken von öffentlich-privaten Partnerschaften im kommunalen Dienstleistungsbereich, hrsg. v. Schauer, Reinbert, Linz 2001, S. 27 ff.
- Blaumeister, Hans/Blunck, Annette/Klie, Thomas: Handbuch Kommunale Altersplanung. Grundlagen – Prinzipien – Methoden. Frankfurt 2002.
- Breton, Albert/Scott, Anthony (1978): The economic constitution of federal states. Canberra, Toronto 1978.
- Bundesamt für Statistik BFS (Hrsg.) (2006): Bevölkerungswachstum und demographische Alterung: ein Blick in die Zukunft. Hypothesen und Ergebnisse der Bevölkerungsszenarien für die Schweiz 2005-2050. Neuchâtel 2009 (zit.: BFS 2006, Bevölkerungsszenarien).
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2007): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone 2005-2050. Kanton Bern. Neuchâtel 2007.
- Bundesamt für Statistik BFS (Hrsg.) (2009): Statistik der sozialmedizinischen Institutionen SOMED 2007 – Standardtabellen. Neuchâtel 2009 (zit.: BFS 2009, SOMED).
- Bundesamt für Statistik BFS (Hrsg.) (2009): Spitex-Statistik 2007. Neuchâtel 2009 (zit.: BFS 2009, Spitex-Statistik).
- Crivelli, Luca/Filippini, Massimo/Lunati, Diego (2001): Effizienz der Pflegeheime in der Schweiz. In: Quaderno, Nr. 01-06, S. 1-45.
- Eugster, Gerhard (2007): Krankenversicherung. In: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Soziale Sicherheit, Band 14 (2. Auflage), hrsg. v. Meyer, Ulrich, Basel 2007, S. 348-822.
- FILAG Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 27. November 2000 (BSG 631.1).

- Frey, René L. (1978): Ansätze zu einer langfristigen Reform der bundesstaatlichen Aufgabenteilung. Sonderdruck aus: Schweizerische Stabilisierungs- und Finanzpolitik, hrsg. v. Silvio Borner, Walter Wittmann und Hans Würigler. Diessenhofen 1978.
- GAT I Gesetz zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (GAT I) vom 2. Juli 2002 (AGS 961.100).
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (Hrsg.) (2005): Alterspolitik im Kanton Bern. Planungsbericht und Konzept für die weitere Umsetzung der vom Grossen Rat mit dem „Altersleitbild 2005“ festgelegten Ziele. Bern 2005.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (Hrsg.) (2007): Alterspolitik im Kanton Bern. Zwischenbericht. Bern 2007.
- Hausner, Karl Heinz (2005): Die Ökonomische Theorie des Föderalismus. In: Wirtschaftsdienst 2005, Volume 85, Nr. 1, S. 55-60.
- Heinemann, André W (2004) Die staatliche Aufgaben- und Einnahmenverteilung in der Bundesrepublik Deutschland. Geltendes System und grundlegende Reformmöglichkeiten zur Neuordnung. Frankfurt 2004.
- Höffe, Otfried (1997): Subsidiarität als Gesellschafts- und Staatsprinzip. In: Swiss Political Science Review 1997, Nr. 3, S. 1-31.
- Höpflinger, François/Hugentobler, Valérie (2003): Pflegebedürftigkeit in der Schweiz. Prognosen und Szenarien für das 21. Jahrhundert, Bern 2003.
- Höpflinger, François/Hugentobler, Valerie (2005) : Familiäre, ambulante und stationäre Pflege im Alter. Perspektiven für die Schweiz. Bern 2005.
- Höpflinger, François/Stuckelberger, Astrid (2000). Demographische Alterung und individuelles Altern (2. Auflage). Zürich 2000.
- Ischia, Hannes (2004): Zentralisierung und Subsidiarität. Frankfurt am Main 2004.
- Klöti, Ulrich (1997): Kommentar – Föderalismusreform: die Grenzen des ökonomischen Ansatzes. In: Swiss Political Science Review 1997, Nr. 3, S. 1-8.
- Kocher, Gerhard (2007): Kompetenz- und Aufgabenteilung Bund – Kantone – Gemeinden. In: Gesundheitswesen Schweiz 2007-2009, hrsg. v. Gerhard Kocher und Willy Oggier. Bern 2007.
- KVG Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10)

- Landolt, Hardy (2006): Pflegefinanzierung und Kostenwahrheit. In: *Managed Care* 2006, 8, S.18-19.
- Latzel, Günter/Andermatt Christoph/Walther Rudolf (1997): Sicherung und Finanzierung von Pflege- und Betreuungsleistungen bei Pflegebedürftigkeit. In: *Beiträge zur Sozialen Sicherheit* (Band 1), hrsg. v. Bundesamt für Sozialversicherung, Bern 2007, 1-160.
- Lehmann, Philipp (2002): Wieviel Föderalismus erträgt unsere Gesundheitsversorgung? In: *Managed Care* 2002, Nr. 8, S. 10-12.
- Linder, Wolf (2005): *Schweizerische Demokratie. Institutionen Prozesse Perspektiven* (2.Auflage). Bern, Stuttgart, Wien 2005.
- Minger, Thomas (2008): Ist unser föderalistisches System noch geeignet, die politische Steuerung in grenzüberschreitenden Metropolitanräumen auf Dauer zu gewährleisten? Atelier 8, Ergebnisbericht. In: *Der Schweizer Föderalismus unter Effizienzdruck: Was sind die Perspektiven?*, hrsg. v. Staatskanzlei Kanton Aargau, Zürich 2008, S. 303-309.
- Mösle, Hansueli (2004): Pflegeheime und Pflegeabteilungen. In: *Gesundheitswesen Schweiz 2004-2006*, hrsg. v. Gerhard Kocher und Willy Oggier. Bern 2004.
- Oates, Wallace E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York 1972.
- Oggier, Willy (2008): Regulatoren und Druck. Einige Herausforderungen für künftige Rollen von Bund, Kantonen und Gemeinden. In: *Schweizerische Ärztezeitung*, 2008, Nr. 15, S. 639 – 642.
- Oggier, Willy (2008): Wie viel Föderalismus erträgt unser Gesundheitswesen? Atelier 3. In: *Der Schweizer Föderalismus unter Effizienzdruck: Was sind die Perspektiven?*, hrsg. v. Staatskanzlei Kanton Aargau, Zürich 2008, S. 169-172.
- Otter, Nils (2004): *Föderalismus und Staatsaufgaben – Ein Analyserahmen zum Vergleich alternativer Möglichkeiten der Aufgabenverteilung im föderativen Staat*. Speyer 2004.
- Pfiffner Rauber, Brigitte (2003): *Das Recht auf Krankheitsbehandlung und Pflege. Zum Behandlungsanspruch von Krankenversicherten im Rahmen der Wirtschaftlichkeit unter besonderer Berücksichtigung der Langzeitpflege*. Zürich, Basel, Genf, 2003.
- Regierungsrat des Kantons Bern (Hrsg.) (1998): *Die neue Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung im Kanton Bern* (Bd. 1). *Das Gesamtprojekt Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden*. Bern, 1998.

- Regierungsrat des Kantons Bern (2009): Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (Änderung). Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat (Entwurf Vernehmlassung). Bern 2009.
- Regierungsrat des Kantons Graubünden (2009): Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Bünder NFA) In: Heft 20 / 2008-2009, 1039-1604.
- Rehm Hannes/Matern-Rehm, Sigrid (2003). Kommunale Finanzwirtschaft. Frankfurt am Main 2003.
- Ruedin Jaccard, Hélène/Weber, Alexander/Pellegrini, Sonja/Jeanrenaud, Claude (2006): Comparaison intercantonale du recours aux soins de longue durée en Suisse. Neuchâtel 2006.
- Sax, Anna (2008): Struktur und Aufbau des Gesundheitssystems Schweiz – Aufgabenverteilung, Stärken und Schwächen, Resultate im internationalen Vergleich. In: Gesundheitswesen Schweiz im Umbruch, hrsg. v. Willy Oggier, Andreas Walter, Serge Reichlin und Michael Egli, Basel 2008.
- SHG Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 21. Juni 2001 (BSG 860.1).
- Schweizerische Gesellschaft für Gerontologie (Hrsg.) (2004): Die Umsetzung des Altersleibildes. Empfehlungen an Gemeinden und Städte. Bern 2004.
- Schweizerischer Bundesrat (2001): Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). In: Schweizerisches Bundesblatt 2002, Nr. 12, 2291-2559 (zit: Botschaft NFA 2001).
- Schweizerischer Bundesrat (Hrsg.) (2007): Strategie für eine schweizerische Alterspolitik. Bern 2007.
- Smekal, Christian (2001) : Zentralisation und Dezentralisation öffentlicher Aufgabenerfüllung aus finanzwissenschaftlicher Sicht. In: Ökonomische Aspekte des Föderalismus, hrsg. v. Pernthaler, Peter/Bussjäger, Peter, Wien 2001.
- Spitexverband des Kantons Bern (Hrsg.) (2007): Standards mit Indikatoren für Spitex-Leistungen. Bern 2007.
- Tanner, Egon (1982): Ökonomisch optimale Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen. Bern und Frankfurt am Main 1982.
- Thöni, Erich (1986): Politökonomische Theorie des Föderalismus. Baden-Baden 1986.

- Tripartite Agglomérationskonferenz (Hrsg.) (2006): Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen. Bern 2006.
- Tripartite Agglomérationskonferenz (Hrsg.) (2004): Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration. Bern 2004.
- Université de Neuchâtel, Institut de droit de la santé IDS (2004) : Soins de longue durée, soins de dépendance : contribution aux débats relatifs à la révision de la LAMal. Neuchâtel 2004.
- Weyermann, Urs/Brechbühler, Monika (2004) Pflege. In: Gesundheitswesen Schweiz 2004-2006, hrsg. v. Gerhard Kocher und Willy Oggier. Bern 2004.
- WHO Weltgesundheitsorganisation (2008): Wie lässt sich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den verschiedenen Pflegesettings für ältere Bewohner herstellen? (deutsche Übersetzung). Grundsatzpapier für die Europäische Ministerkonferenz der WHO zum Thema Gesundheitssysteme. Kopenhagen 2008, o.S.

SELBSTSTÄNDIGKEITSERKLÄRUNG

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.