

Zentralisierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen

Vor- und Nachteile der föderalen Aufgabenteilung – mögliche Zentralisierungsmodelle

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des
Executive Master of Public Administration (MPA)

u^b

^b
**UNIVERSITÄT
BERN**

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Kurt Nuspliger**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:

Sarah Thönen
aus Reutigen BE

Mühlenberg 22, 4052 Basel

Basel, 3. Oktober 2009

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt bei der Autorin.

Management Summary

Das Thema dieser Arbeit ist die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Während die Kompetenzen für die Sozialversicherungen in der Schweiz im 20. Jahrhundert schrittweise an den Bund übergingen, sind Kantone und Gemeinden für die Bedarfsleistungen zuständig. Es stellt sich die Frage, inwiefern die heutige Lösung noch den Anspruch einer Gratwanderung zwischen grösstmöglicher Autonomie der Gliedstaaten und zentraler Steuerung unter den Aspekten der Wirtschaftlichkeit, Gleichheit und Gerechtigkeit erfüllt.

Bedarfsleistungen sind Sozialleistungen, die auf einer Einkommensberechnung beruhen und nur an Haushalte mit bescheidenen Einkommen ausbezahlt werden. Nebst der Sozialhilfe, dem letzten Auffangnetz im System der Sozialen Sicherheit, bieten die Kantone und Gemeinden eine Vielzahl weiterer bedarfsabhängiger Sozialleistungen an (z.B. Alimentenbevorschussung, Prämienverbilligung, Stipendien). Jeder Kanton in der Schweiz verfügt über eine individuelle Leistungspalette und eine kantonale Gesetzgebung zur Regelung seiner bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Entsprechend gross sind die kantonalen Unterschiede bei den Leistungen. Es mehren sich Stimmen, die eine Zentralisierung bzw. Harmonisierung dieser Leistungen verlangen.

Die Aufgabenteilung im Föderalismus ist nicht einfach gegeben, sondern muss immer wieder ausgehandelt werden. Dies bedeutet nicht, dass der Föderalismus grundsätzlich in Frage gestellt wird. Die laufende Überprüfung und Neuaushandlung der Aufgabenteilung ist Bestandteil eines lebendigen Föderalismus und eine Notwendigkeit, um auf die ständig neuen gesellschaftlichen Herausforderungen antworten zu können. Trotz der in der Bundesverfassung verankerten Grundsätze wie der Autonomie der Kantone und dem Subsidiaritätsprinzip muss in jedem Einzelfall entschieden werden, welches die sinnvollste Aufgabenzuteilung ist. Verschiedene Argumente sprechen für eine zentrale oder dezentrale Aufgabenerfüllung.

Das Hauptargument für eine Zentralisierung der Bedarfsleistungen ist dabei die grosse Ungleichbehandlung der Einwohnerinnen und Einwohner, die durch die unterschiedlichen Lösungen in den verschiedenen Kantonen entsteht. Ein weiteres Argument für eine Zentralisierung ist die mangelnde Koordination unter den Bedarfsleistungen einerseits und zwischen Sozialversicherungen und Bedarfsleistungen andererseits. Die Zuständigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie das Vorhandensein vieler verschiedener Systeme machen die Koordination und somit auch eine effiziente Sozialpolitik fast unmöglich und verhindern ein gesamtschweizerisches tragendes Netz der Sozialen Sicherheit. Gegen eine Zentralisierung werden die Nähe einer dezentralen Lösung zu den Einwohnerinnen und Einwohnern, die grössere Flexibilität der niedrigeren Ebene, die Innovationsfähigkeit der Kantone sowie letztlich das Subsidiaritätsprinzip angeführt.

Ausschlaggebend für einen föderalistischen Staat ist das Vorhandensein sowohl föderativer als auch zentralisierter Aufgaben. Nebst den zwei reinen Zentralisierungsformen, bei denen die Kompetenzen entweder ganz bei den Gliedstaaten oder ganz beim Bund liegen, gibt es verschiedene Mischformen. Dabei wird insbesondere zwischen den Formen horizontaler und vertikaler Kooperation unterschieden. Bei der vertikalen Kooperation steht die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Zentrum. Darunter fallen einerseits die Instrumente der Einflussnahme der Kantone auf die Willensbildung und die Entscheidungen des Bundes und andererseits die Steuerungsinstrumente des Bundes im Sinne von Bundesrahmengesetzen und finanziellen Anreizen. Mit horizontaler Kooperation ist die Zusammenarbeit der Kantone gemeint. Unterschieden werden bei der horizontalen Kooperation insbesondere die kantonalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen sowie die interkantonalen Vereinbarungen.

Die Analyse der aktuellen politischen Vorstösse, Modellvorschläge und Forderungen verschiedenster sozialpolitischer Akteure zeigt, dass die Vorschläge ein breites Spektrum erfassen. Sie gehen von einer Zentralisierung einer einzelnen Bedarfsleistung bis hin zur Neugestaltung des gesamten Systems der Sozialen Sicherheit. Dabei gibt es verschiedene Zentralisierungsmodelle: die Verlagerung der Kompetenzen an den Bund (Bundesgesetz, Bundesrahmengesetz), finanzielle Anreize durch den Bund, die Verabschiedung einer interkantonalen Vereinbarung oder als schwächstes Instrument Empfehlungen zur einheitlichen Ausgestaltung von Leistungen. Faktoren für den Entscheid betreffend die geeignete Zentralisierungsform sind die Anzahl Kantone, in denen eine Leistung bereits besteht, der allfällige Wille, eine neue Leistung in mehreren Kantonen einzuführen, das Vorhandensein einer Verfassungskompetenz zu Gunsten des Bundes und letztlich die Einschätzung der politischen Machbarkeit.

Um bei der Zentralisierung der Bedarfsleistungen Erfolg zu haben, ist es unabdingbar, dass die zentralen sozialpolitischen Akteure – und dazu gehören neben den kantonalen und eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentariern auch die Kantone, die Direktorenkonferenz(en) und die Fachverbände – ihre Vorschläge bündeln und anfangen, am gleichen Strick zu ziehen. Dazu braucht es eine gemeinsame übergeordnete Vision. Letztlich müssen alle Elemente zusammen zu einem gerechten und tragenden System der Existenzsicherung werden. Dazu gehören die vertikale Koordination zwischen Bedarfs- und Sozialversicherungsleistungen, die Koordination zwischen den Kantonen sowie die Koordination innerhalb der Kantone. Letztlich kann wohl nur die Koordination auf Ebene des Bundes die Komplexität des Gesamtsystems reduzieren.

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	3
Inhaltsverzeichnis	5
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	7
Abkürzungsverzeichnis	8
Anhangverzeichnis.....	9
1 Einleitung	10
1.1 Fragestellung und Methode	10
1.2 Aufbau der Arbeit	11
2 Föderalismus	12
2.1 Konstitutive Elemente des Föderalismus in der Schweiz.....	12
2.2 Aufgabenteilung Bund – Kantone.....	13
2.2.1 Souveränität der Kantone.....	13
2.2.2 Subsidiaritätsprinzip	13
2.2.3 Aufgabenverflechtung	14
2.3 Zentrale und dezentrale Aufgabenerfüllung	15
2.3.1 Aufgabenverlagerung von Kantonen zu Bund?	15
2.3.2 Vorteile der Zentralisierung und der Dezentralisierung	16
2.3.3 Aktuelle Diskussion.....	18
2.4 Zentralisierungsformen.....	20
2.4.1 Vertikale Kooperation.....	20
2.4.2 Horizontale Kooperation.....	21
2.4.3 Neuabgrenzung Gliedstaaten	24
2.4.4 Sekundäre Harmonisierung.....	24
3 Sozialpolitik im schweizerischen Föderalismus	25
3.1 System der Sozialen Sicherheit in der Schweiz	25
3.1.1 Sozialversicherungen	26
3.1.2 Bedarfsabhängige Sozialleistungen	27
3.2 Aufgabenteilung Bund und Kantone	28
3.2.1 Rechtliche Regelung.....	29
3.2.2 Staatsleitende Prinzipien: Sozialstaat und Bundesstaat	30
3.3 Geschichte der Sozialversicherungen.....	32

4	Zentralisierungstendenzen bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen.....	35
4.1	Dschungel der Bedarfsleistungen.....	35
4.2	Aktuelle Diskussion zu den einzelnen Bedarfsleistungen.....	36
4.2.1	Alimentenbevorschussung.....	37
4.2.2	Ausbildungsbeiträge.....	37
4.2.3	Sozialhilfe.....	38
4.2.4	Ergänzungsleistungen für Familien.....	39
4.2.5	Prämienverbilligung.....	40
4.2.6	Exkurs: Steuerpolitik.....	40
4.3	Weitere politische Vorstösse und sozialpolitische Akteure.....	41
4.3.1	Verschiedene politische Vorstösse.....	41
4.3.2	Forderungen weiterer sozialpolitischer Akteure.....	42
5	Zentralisierungsmodelle – Diskussion.....	45
5.1	Zentrale Argumente.....	45
5.2	Zentralisierungsmodelle für die Bedarfsleistungen.....	46
5.2.1	Bundesgesetz.....	46
5.2.2	Bundesrahmengesetz.....	47
5.2.3	Finanzielle Anreize durch den Bund.....	47
5.2.4	Interkantonale Vereinbarung.....	48
5.2.5	Empfehlungen zur einheitlichen Ausgestaltung von Leistungen.....	48
5.3	Politikentwicklung in der Schweiz.....	49
6	Fazit.....	50
7	Literaturverzeichnis.....	52
8	Anhang.....	58
9	Selbstständigkeitserklärung.....	59
10	Über die Autorin.....	60

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungen

Abbildung 1: Das System der Sozialen Sicherheit in der Schweiz.....	26
Abbildung 2: Sechseck der staatsleitenden Prinzipien.....	30

Tabellen

Tabelle 1: Einführungsdaten der Sozialversicherungen.....	33
---	----

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
Art.	Artikel
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
BFS	Bundesamt für Statistik
BV	Bundesverfassung
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV
EOG	Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft
EU	Europäische Union
FamZG	Bundesgesetz über die Familienzulagen
FLG	Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft
FOCJ	Functional Overlapping Competing Jurisdictions
GG	Grundgesetz
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
MVG	Bundesgesetz über die Militärversicherung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (neuer Finanzausgleich)
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz des kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
UVG	Bundesgesetz über die Unfallversicherung
ZGB	Zivilgesetzbuch

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Politische Vorstösse auf Bundesebene	58
--	----

1 Einleitung

Während die Kompetenzen für die Sozialversicherungen in der Schweiz im 20. Jahrhundert schrittweise an den Bund übergangen, sind Kantone und Gemeinden für die Bedarfsleistungen zuständig. Bedarfsleistungen sind Sozialleistungen, die auf einer Einkommensberechnung beruhen und nur an Haushalte mit bescheidenen Einkommen ausbezahlt werden. Nebst der Sozialhilfe, dem letzten Auffangnetz im System der Sozialen Sicherheit, bieten die Kantone und Gemeinden eine Vielzahl weiterer bedarfsabhängiger Sozialleistungen an (z. B. Alimentenbevorschussung, Prämienverbilligung, Stipendien). Jeder Kanton in der Schweiz verfügt über eine individuelle Leistungspalette und eine kantonale Gesetzgebung zur Regelung seiner bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Entsprechend gross sind die kantonalen Unterschiede bei den Leistungen.

Diese Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist jedoch nicht sakrosankt. Es mehren sich Stimmen, die eine Zentralisierung bzw. Harmonisierung dieser Leistungen verlangen. Diese Forderungen äussern sich durch politische Vorstösse auf kantonaler und Bundesebene sowie in Stellungnahmen verschiedener sozialpolitischer Akteure. Als Gründe für eine anzustrebende Zentralisierung sind insbesondere das Gerechtigkeitsargument sowie die Effizienzfrage aufgeführt. Das Gerechtigkeitsargument bezieht sich vor allem auf die Resultate verschiedener Studien, welche aufzeigen, dass das frei verfügbare Einkommen in der Schweiz nicht nur vom Lohn, sondern auch massgeblich vom Wohnort und den dort verfügbaren Sozialleistungen sowie der Steuerbelastung abhängt (vgl. Knupfer 2007). Die Effizienzfrage stellt sich im Zusammenhang mit der Tatsache, dass heute 26 Kantone und teilweise noch die Gemeinden je eigene Sozialleistungssysteme kennen. Die Befürworterinnen und Befürworter einer Zentralisierung erhoffen sich mehr interkantonale Gerechtigkeit und eine kostengünstigere Leistungserbringung.

1.1 Fragestellung und Methode

Das Thema dieser Arbeit ist die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Die dritte föderale Ebene, diejenige der Gemeinden, wird dabei nur am Rand berücksichtigt. Im Zentrum steht die Frage, inwiefern die heutige Lösung noch den Anspruch einer „Gratwanderung zwischen grösstmöglicher Autonomie der Gliedstaaten und zentraler Steuerung unter den Aspekten der Wirtschaftlichkeit, Gleichheit und Gerechtigkeit“ (Ladner: 2008) erfüllt. Ziel ist es, anhand der Föderalismustheorie die Vor- und Nachteile zentraler Aufgabenerfüllung aufzuzeigen und die Diskussion um die Zentralisierung der Bedarfsleistungen anhand dieser Elemente zu beleuchten. Ebenso sollen mögliche Zentralisierungsmodelle angeschaut und miteinander verglichen werden.

Bei der hier beschriebenen Arbeit handelt es sich um eine theoretische Arbeit, welche auf einer ausführlichen Literatur- und Dokumentenanalyse basiert. Die wissenschaftliche Litera-

tur dient als Grundlage für die Beschreibung der Sozialpolitik und des Föderalismus. Die aktuelle Diskussion zur Zentralisierung der Bedarfsleistungen wird anhand verschiedener Dokumente analysiert. Darunter fallen politische Vorstösse und Berichte, diverse Tagungsunterlagen sowie Stellungnahmen aus Politik und von weiteren sozialpolitischen Akteuren.

1.2 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in fünf Teile:

Kapitel 2 dient als theoretische Einführung ins Thema des Föderalismus. Beleuchtet werden die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie die Vor- und Nachteile der dezentralen Aufgabenerfüllung. Darauf aufbauend werden verschiedene Zentralisierungsformen dargestellt.

Kapitel 3 beginnt mit der Darstellung des schweizerischen Systems der Sozialen Sicherheit. Dabei werden insbesondere Sozialversicherungen und Bedarfsleistungen gegenübergestellt. Aufbauend auf den Ausführungen in Kapitel 2 wird anschliessend auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bei der Sozialpolitik eingegangen.

In Kapitel 4 stehen die bedarfsabhängigen Sozialleistungen sowie die aktuelle Diskussion zu deren Zentralisierung im Zentrum. Es wird aufgezeigt, was die Gründe für die Forderungen nach einer Zentralisierung sind. Die aktuelle Diskussion wird einerseits an Hand konkreter Vorstösse aus der Politik und andererseits durch die Forderungen verschiedener sozialpolitischer Akteure dargelegt. Dabei gehen die Vorschläge von einer Zentralisierung einer einzelnen Bedarfsleistung bis hin zur Neugestaltung des gesamten Systems der Sozialen Sicherheit.

Kapitel 5 führt die in den vorangehenden Kapiteln dargelegten Themen zusammen und diskutiert die verschiedenen Zentralisierungsmodelle für die bedarfsabhängigen Sozialleistungen.

Im abschliessenden Fazit werden die wichtigsten Erkenntnisse gebündelt und aus Sicht der Verfasserin kommentiert.

2 Föderalismus

In diesem Kapitel wird die theoretische Basis gelegt, um anschliessend das System der bedarfsabhängigen Sozialleistungen anhand der Föderalismustheorie analysieren zu können. Im ersten Unterkapitel werden die konstitutiven Elemente des Föderalismus in der Schweiz präsentiert, bevor anschliessend auf die Aufgabenteilung von Bund und Kantonen eingegangen wird. Darauf aufbauend folgen Ausführungen zur zentralen und dezentralen Aufgabenerfüllung sowie die Präsentation verschiedener Zentralisierungsformen.

2.1 Konstitutive Elemente des Föderalismus in der Schweiz

Die Schweiz hat einen stark ausgeprägten Föderalismus, der fest im Bewusstsein der Bevölkerung verankert ist. So gehören die Einwohnerinnen und Einwohner bzw. die Bürgerinnen und Bürger gleichzeitig drei staatlichen Körperschaften an (Bund, Kanton, Gemeinde), welche je autonom über gewisse Aufgabenbereiche entscheiden können (vgl. Frey 1977: 13). Die neue, seit dem Jahr 2000 geltende Bundesverfassung verankert erstmals diesen dreistufigen Staatsaufbau. Art. 50 BV schreibt verfassungsrechtlich ausdrücklich die Gemeinden und deren Autonomie sowie die Städte, Agglomerationen und die Berggebiete fest (vgl. Rhinow 2005: 68). Von grosser Bedeutung ist die Mitwirkung der Gliedstaaten auf der Ebene des Bundes. Zu dieser Mitwirkung gehören insbesondere der Ständerat als gleichberechtigte Kammer des bikameralen Parlaments, die Erfordernis des Ständemehrs bei Verfassungsänderungen, die Möglichkeit der Standesinitiative und des Kantonsreferendums sowie die Beteiligung in Expertenkommissionen und an Vernehmlassungen. Nebst diesen vertikalen Instrumenten der Einflussnahme der Kantone gibt es auch horizontale Instrumente wie die interkantonalen Vereinbarungen, die verschiedenen Konferenzen der Vorsteherinnen und Vorsteher kantonaler Departemente oder die Konferenz der Kantonsregierungen (vgl. Kapitel 2.4 und Linder 2005: 147 f.). Schliesslich sind die Gleichstellung und Gleichbehandlung der Kantone sowie die ausdrückliche Garantie des Vorrangs des Bundesrechts und die Garantie des Bundes für Bestand, Gebiet und verfassungsmässige Ordnung der Kantone zu erwähnen (vgl. Rhinow 2005: 68).

Gemäss Frey (1977: 13 f.) liegt die Rechtfertigung für eine solche eher schwerfällige Organisation eines Staates im Bestreben, die Vorzüge zweier Staatsformen zu verbinden: jene der Demokratie (Freiheit und Selbstbestimmungsrecht der Bürgerinnen und Bürger) und diejenige der Alleinherrschaft (Stärke, Sicherheit, Unabhängigkeit gegenüber anderen Ländern). Mit anderen Worten werden so die Vorzüge der Grösse und der Kleinheit von Nationen verbunden.

2.2 Aufgabenteilung Bund – Kantone

Das Vorhandensein mehrerer Ebenen führt dazu, dass geregelt werden muss, wie die Aufgaben zwischen den Ebenen verteilt werden. Die Bundesverfassung gibt dazu verschiedene Grundsätze vor, was aber nicht verhindert, dass trotz dieser Grundsätze in jedem Einzelfall entschieden werden muss, welches die sinnvollste Aufgabenteilung ist.

2.2.1 Souveränität der Kantone

Die Bundesverfassung gewährt den Kantonen eine bedeutende rechtliche und politische Autonomie. Zentral ist dabei Art. 3 BV, in dem die Souveränität der Kantone festgeschrieben wird. Dieser Artikel hält fest, dass alle staatlichen Aufgaben, die nicht explizit dem Bund zugeordnet werden, automatisch in die Kompetenz der Kantone fallen (vgl. Vatter 2006: 81 f.). Man spricht in diesem Zusammenhang von einer subsidiären Generalklausel zugunsten der Kantone. Neue Bundeskompetenzen müssen durch Einzelermächtigungen in der Verfassung begründet werden und unterstehen dem Doppelmehrreferendum von Volk und Ständen (vgl. Schweizer 2008: 84).

Für den schweizerischen Bundesstaat gilt das Konzept einer aufgeteilten Souveränität (vgl. Schweizer 2008: 82 f.). Einerseits verfügen die Kantone über eine eigene Autonomie, d. h. ihre Existenz ist garantiert, es steht ihnen frei, wie sie sich organisieren, sie wählen ihre Organe selbständig und verfügen über eigene finanzielle Ressourcen. Andererseits wird die Verteilung der staatlichen Aufgaben zwischen Bund und Kantonen auf Bundesebene bestimmt, geht das Bundesrecht kantonalem Recht vor und ist grundsätzlich nur der Bund Völkerrechtssubjekt. Der Bund hat jedoch keine Aufsichtskompetenz über die kantonalen Aufgaben, die durch kantonales Recht geregelt werden. Er hat also keine generelle Vorrangstellung gegenüber den Kantonen. Dennoch erhalten die Kantone durch materielles Bundesverfassungsrecht Vorgaben zu ihren Zuständigkeitsbereichen, z. B. die Pflicht zur Verwirklichung der Grundrechte (Art. 35 Abs. 1 BV) oder der Sozialziele (Art. 41 BV).

2.2.2 Subsidiaritätsprinzip

In Art. 5a BV ist das Subsidiaritätsprinzip festgeschrieben. Es besagt, dass im Falle der Existenz verschiedener Ebenen der Vorrang zugunsten der jeweils unteren Ebene geregelt wird. Nur wenn diese Ebene zur Erfüllung einer Aufgabe nicht in der Lage ist, übernimmt die nächst höhere Ebene die Aufgabenerfüllung. Dieses Prinzip gilt nicht nur für das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen sondern erfasst auch die Gemeinden und andere kantonale Gebietskörperschaften.

Verdeutlicht wird das Subsidiaritätsprinzip in Art. 43a BV. Dort heisst es in Absatz 1, dass der Bund nur diejenigen Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Weitere Grundsätze für die Zuwei-

sung und Erfüllung von staatlichen Aufgaben finden sich in den Absätzen 2, 3 und 5. Dort sind die Gebote der fiskalischen und institutionellen Äquivalenz, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmässigkeit verankert.

Obwohl die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in die Bundesverfassung bereits anlässlich der Totalrevision der Verfassung im Jahre 1999 diskutiert worden war, kam Art. 5a erst mit der Teilrevision im Zusammenhang mit dem Neuen Finanzausgleich in die Verfassung. Gemäss Schweizer und Müller (2008: 128 ff.) sollte damit das Prinzip der klaren Aufgabenzuweisung zu einem tragenden Prinzip, einer „staatspolitischen Maxime“ des schweizerischen Föderalismus werden. In der Forderung nach einer dezentralen, die Autonomie schonende staatlichen Organisation liege eine institutionelle Bremse gegen den Zentralismus. In der aktuellen Diskussion wird deshalb das Subsidiaritätsprinzip gerne als Argument verwendet, wenn es darum geht, das Schreckgespenst einer Zentralisierung an die Wand zu malen und eine Garantie für den Fortbestand der Kantone zu geben.

Was Wepler (1999: 391) in diesem Zusammenhang für das Verhältnis von EU und Mitgliedstaaten formulierte, hat auch für den Schweizer Föderalismus Gültigkeit. Vom Subsidiaritätsprinzip kann keine abschliessende Abgrenzung von mitgliedstaatlichen und gemeinschaftlichen Zuständigkeiten erwartet werden. Besser sei das Subsidiaritätsprinzip als Verfahrensgebot zu verstehen, das die verschiedenen Ebenen zu einer einvernehmlichen, gegenseitig förderlichen Politikgestaltung verpflichtet. Das Subsidiaritätsprinzip (Art. 3 BV) und die Zuweisungsgrundsätze (Art. 43a BV) lösen somit die Frage der Kompetenzzuteilung nicht abschliessend. Vatter (2006: 82) geht in die gleiche Richtung, wenn er festhält, dass grundsätzlich keine allgemein gültigen Kriterien zur Abgrenzung von Bundes- und Kantonskompetenzen bestehen. Aufgaben können der einen oder anderen Staatsebene zugeteilt werden oder, was auch möglich ist, Bund und Kantone teilen sich die Aufgabenerfüllung.

2.2.3 Aufgabenverflechtung

In vielen Bereichen staatlicher Tätigkeit überschneiden sich Aufgaben und Kompetenzen der drei Ebenen. Mit Aufgaben- oder Politikverflechtung ist das Ineinandergreifen von Planung, Finanzierung und Durchführung von Aufgaben durch verschiedene Ebenen gemeint. Serdült und Schenkel (2006: 557) nennen als Beispiel den Umweltschutz, eine Aufgabe, die heute Bund und Kantone, aber auch Gemeinden und Städte betrifft und für welche alle zuständig sind. Ebenso seien in der Verkehrs-, Sozial- und Bildungspolitik auf allen drei Ebenen rechtliche Vorschriften über die Aufgabenteilung zu finden.

Ein anderes Beispiel für die Politikverflechtung ist der Umsetzungsföderalismus. Dieser findet sich dort, wo der Bund den Kantonen die Umsetzung der Bundesgesetze überlässt. Im Gegenzug zu den bei den Kantonen wachsenden Handlungsspielräumen, entstehen der Zentralregierung damit wachsende Kontrollaufgaben. Dies führt zu einem Ausbau der politischen Prozesse zwischen Bund und Kantonen (vgl. Neidhart 2001: 131).

Dieses Durcheinander von Bundespolitik und gliedstaatlicher Politik ist gemäss Rhinow (2005: 69) die Folge der Komplexität moderner Problemlagen und Politikgestaltung. Kantonsgrenzen stimmen immer weniger mit den wirtschaftlichen und sozialen Lebensräumen überein. Dies führt v. a. in den Agglomerationen zu einem Auseinanderklaffen von Nutznießern öffentlicher Leistungen, dem Kreis der Entscheidungsträger und dem Kreis der Lastenträger. Die Folgen davon seien Verlagerungen und Neubegründungen von Aufgabenzuständigkeiten auf Bundesebene sowie eine vermehrte kooperative Problemlösung zwischen den Kantonen oder zwischen Kantonen und Bund.

Mit der Annahme der NFA in der Volksabstimmung im Jahr 2004 wurde eine verstärkte Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen bejaht. Die Aufgabenentflechtung ist neben dem Ressourcen- und Lastenausgleich ein zentraler Baustein der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Mit der NFA übernahmen die Kantone elf und der Bund sieben der gemeinsam verantworteten Bereiche alleine. In 17 weiteren Gebieten teilen sich Bund und Kantone weiterhin die Verantwortung und Finanzierung. Ziel war die klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie die Begrenzung der Verantwortung des Bundes auf eigene Kernkompetenzen (vgl. Credit Suisse Economic Research 2008: 4). Gleichzeitig wird die interkantonale Zusammenarbeit verstärkt. Insbesondere kann der Bund in bestimmten Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären (vgl. Kapitel 2.4.2 und Blöchliger 2005: 350).

2.3 Zentrale und dezentrale Aufgabenerfüllung

Wie weiter oben geschildert, besteht für die Schweiz trotz den in der Bundesverfassung verankerten Grundsätzen keine abschliessende Regelung zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Diese muss jeweils im Einzelfall im politischen Prozess ausgehandelt werden.

Die Aufgabenteilung ist in allen Föderationen ein ständiges Thema. So beschloss Deutschland im Jahr 2006 eine umfassende Föderalismusreform. Diese regelt insbesondere die Beziehungen zwischen Bund und Ländern in Bezug auf die Gesetzgebung neu. Im Sommer 2009 wurde als weiterer Schritt eine föderale Finanzreform beschlossen.

2.3.1 Aufgabenverlagerung von Kantonen zu Bund?

Dem Bund wurden seit der Bundesstaatsgründung 1848 in drei grossen Schüben Befugnisse übertragen (vgl. Freiburghaus 2000: 299). Zuerst die Bereiche Aussenpolitik, Verteidigung, Zoll, Währung, Mass und Gewicht, Post und Eisenbahnen. So entstand ein gemeinsamer Markt und eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik. In der Kriegs- und Krisenzeit des 20. Jahrhunderts wurde der Bund zuständig für die Sozialversicherungen und er erhielt Kompetenzen für Eingriffe in die Wirtschaft (z. B. in die Landwirtschaft). In den sechziger und siebziger Jahren kamen Kompetenzen in neu auftauchenden Problemgebieten dazu wie Nationalstrassenbau, Raumordnung, Umwelt und Atomenergie. Vorwiegend kantonale Aufgaben

sind gemäss Freiburghaus weiterhin die Bildung, das Sozial- und Gesundheitswesen, die Kultur, die Polizei und die Justizorganisation, Kirche, Strassen, Wald und Wasser. Obwohl der Bund in der Tendenz legislative Kompetenzen gewonnen hat, zweifelt Freiburghaus daran, dass grundsätzlich die Kompetenzen der Kantone beschnitten wurden. Denn den Kantonen bleibe ein grosser Spielraum in der Ausführungsgesetzgebung.

In die gleiche Richtung argumentieren Kissling-Näf und Knoepfel (1992: 43 ff.). Entgegen der Erwartung, dass die Zentralisierung der Aufgabenfelder beim Bund die Kantone zu Vollzugshilfen degradieren, zeige die Entwicklung, dass die Souveränität der Kantone nicht untergraben wurde. Das politische Gewicht der Kantone im Vollzug habe sich vielmehr seit der Einführung der grossen Bundespolitiken noch verstärkt. Dies liege daran, dass die unterschiedliche räumliche Verteilung der Probleme den Bundesgesetzgeber zunehmend dazu veranlasst habe, in verschiedenen Bereichen Rahmengesetze zu erlassen, die eine sinnvolle Anpassung der Bundesvorgaben an die kantonalen Gegebenheiten erlauben. Kissling-Näf und Wälti (2006: 529) betonen, dass die Zentralisierung jeweils mit intensiven Verhandlungen zwischen Bund und Kantonen verbunden sei, in denen sich die Kantone aufgrund ihrer verfassungsmässig garantierten Mitsprache nicht selten ihr Einvernehmen mit Vollzugskompetenzen und Bundessubventionen abkaufen lassen. Anders sieht dies Bundesrat Merz in seinem Vorwort zum Buch „Föderalismus – zukunftstauglich?!“ (Merz 2005: 7 f.). Die fortschreitende Zentralisierung führe zu aufwändigen Doppelverwaltungen, da die Umsetzung an die Kantone rückdelegiert werde, und zu abnehmenden Handlungsspielräumen in den Kantonen.

2.3.2 Vorteile der Zentralisierung und der Dezentralisierung

Wenn wir von einem staatlichen Handlungsbedarf ausgehen, stellt sich die Frage nach den Zuständigkeiten (vgl. Kohl 1996). Welche politische Regelungsebene soll welche Kompetenzen besitzen? Die Kompetenzen werden zwischen Zentralebene (Bund) und den Subebenen (Kantonen) verteilt, wobei es – wie wir bereits gesehen haben – auch Mischformen gibt. Letztlich geht es um den bundesstaatlichen Zentralisierungsgrad, d. h. in den Worten von Frey (1977: 16) um das „Mischverhältnis zwischen dezentralen und zentralen Elementen“. In der Folge sollen die Vor- und Nachteile einer zentralen Aufgabenerfüllung gegenüber einer dezentralen Aufgabenerfüllung dargestellt werden. Die Beschreibung der Vor- und Nachteile erfolgt in Anlehnung an die ökonomische Theorie des Föderalismus. Diese geht der Frage nach, ob es eine ideale Form eines föderalen Staatswesens gibt (vgl. Hausner 2005: 55).

Vorteile der Zentralisierung

- Bei einer dezentralen Aufgabenerfüllung kann es zu Spill-over-Effekten kommen. Diese treten dann auf, wenn infolge der Aufgabenerledigung durch eine Einheit andere Einheiten positiv oder negativ betroffen sind. Das kann sein, weil eine öffentliche Leistung eine räumliche Nutzen- (bzw. Schadens-)Streuung aufweist oder weil Bewohnerinnen und Bewohner einer Region A wegen ihrer Mobilität in den Genuss öffentlicher Leistungen der Region B kommen, ohne dafür eine Abgeltung leisten zu

müssen. Eine Zentralisierung führt zum Verschwinden solcher Effekte und ist daher effizienter (vgl. Ischia 2004: 61 und Frey 1977: 31 f.).

- Zentralisierung hat den Vorteil, dass sich die Netto-Zahlenden – im Gegensatz zur dezentralen Umverteilungspolitik – nicht mittels Abwanderung der Belastung entziehen können (Kohl 1996: 25).
- Lokale Gebietskörperschaften sind oft mit der Mindestversorgung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner überfordert. Viele öffentliche Leistungen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie nur in grossen Einheiten zu erstellen sind oder die Herstellung sonst sehr teuer kommt. Bei grösserer Menge produzierter öffentlicher Leistungen nehmen die Durchschnittskosten ab (economies of scales) (Kohl 1996: 25 und Frey 1977: 32 ff.). Zudem ist die Belastung der einzelnen Steuerzahlenden geringer, je umfangreicher die Bevölkerung ist.
- Insbesondere bei starker Mobilität der Bevölkerung gibt es einen starken Koordinationszwang. Gewisse Leistungen müssen interregional aufeinander abgestimmt werden (z. B. Schulen, Strassen). Um unnötige Kosten und Unannehmlichkeiten zu verhindern, ist bei derartigen öffentlichen Leistungen gemäss Frey (1977: 34) eine gewisse Zentralisierung unerlässlich.
- Eine starke Dezentralisierung, wie sie die Schweiz kennt, ist mit regionalen Unterschieden bezüglich Wirtschaftskraft und finanzieller Leistungsfähigkeit verbunden (vgl. BfS 2008). Eine zentralistische Lösung verhindert grosse geographische Unterschiede. Die Garantie einer Mindestversorgung sowie die Verhinderung eines Wohlstandsgefälles bedingen eine gewisse Zentralisierung. Letztlich geht es hier um die politische Akzeptanz und den nationalen Zusammenhalt (vgl. Frey 1977: 35 f. und Eichenberger 1994: 404).

Vorteile der Dezentralisierung

- Die lokale Ebene ist näher bei den Einwohnerinnen und Einwohnern und ist somit eher in der Lage, auf deren individuellen Präferenzen einzugehen (vgl. Haniotis 1995: 13). Je grösser das Kollektiv ist, desto grösser ist auch die Heterogenität der individuellen Präferenzen (vgl. Kohl 1996: 24 f.). Eine dezentrale Staatsorganisation schützt die kulturelle, sprachliche und ethnische Vielfalt und trägt zu deren Verwirklichung bei (Schweizer/Müller 2008: 130).
- Durch die Nähe der lokalen Ebene können die Wählerinnen und Wähler eine bessere Kontrolle über die gewählten Organe ausüben. Die Transparenz der Entscheidungsprozesse ist grösser und die Reaktionskosten der Wählenden bei Unzufriedenheit sind geringer, da ihr Einfluss auf lokaler Ebene direkter und grösser ist (vgl. Kohl 1996: 24 f.).
- Die Aufgabenerledigung durch eine kleine Einheit ist effizienter als durch eine grössere. Die kleinere Einheit kann schneller und genauer auf Veränderungen reagieren. Da-

zu gehören auch die in der Regel tieferen Konsensfindungs- und Entscheidungskosten auf der unteren Ebene (vgl. Ischia 2004: 60 f. und Ladner 2008).

- Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz kann besser berücksichtigt werden. Das heisst, dass die Kosten von jener Einheit getragen werden, wo auch der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt (vgl. Ladner 2008).
- Die politische Innovationsfähigkeit lokaler Gebietskörperschaften ist höher als jene der Zentralebene. Die Kantone können ihre Kleinräumigkeit zum Vorteil nutzen und neue Lösungen ausprobieren, die auf Bundesebene nie zur Durchführung kommen würden. Dieses Versuchslabor wird zusätzlich durch den Wettbewerb unter den Kantonen gefördert (vgl. Kohl 1996: 24 f.). Bewährte oder neuartige regionale Lösungen beherbergen einen Demonstrationseffekt für andere Gliedstaaten oder sogar für den Bund.
- Bei einer dezentralen Organisation ist die staatliche Macht aufgeteilt. Einerseits wird die Macht der Zentralgewalt gehemmt, andererseits wird auch die Macht der lokalen Behörden eingeschränkt, denn sie untersteht teilweise der Kontrolle der Zentralgewalt (vgl. Widmer-Schlumpf 2008: 2 f.).

Die Gegenüberstellung der Vorteile der Zentralisierung und der Dezentralisierung zeigt deutlich, dass keine allgemeine Aussage zur optimalen Regelungsebene möglich ist. So zeigt die obige Aufzählung z. B., dass die Effizienz sowohl ein Argument für die Zentralisierung als auch für die Dezentralisierung sein kann. Effizienz steht gemäss Ischia (2004: 62) im Spannungsfeld zwischen Präferenzen und Spill-overs. Diese beiden Phänomene fliessen in die Entscheidungsfindung ein, wenn es gelte im konkreten Einzelfall die Frage zu beantworten, ob es effizienter sei, eine Aufgabe bei der kleineren Einheit zu belassen oder sie an die grössere Einheit zu übertragen. Es kann also abschliessend festgehalten werden, dass die Vor- und Nachteile im Einzelfall abgewogen werden müssen (vgl. Kohl 1996: 25).

2.3.3 Aktuelle Diskussion

Obwohl der Föderalismus immer wieder Thema politischer und wissenschaftlicher Diskussionen ist, zeigen die verschiedenen Beiträge zur föderalen Aufgabenteilung in der Schweiz, dass der Föderalismus im Grundsatz nicht bestritten ist. Grundsätzlich werden dem Zentralstaat nur sehr widerwillig neue Kompetenzen übertragen, wobei es bei neuen Aufgaben leichter fällt, diese dem Bund zu übergeben, als dies bei der Abgabe bestehender kantonaler Aufgaben an den Bund der Fall ist. Mit der föderalen Ausgestaltung verbinden viele die schweizerische Freiheit, Unabhängigkeit und Selbständigkeit (vgl. Obinger 1998: 95).

So argumentierte Bundesrätin Widmer-Schlumpf an der Nationalen Föderalismuskonferenz (2008: 6) für einen bürgernahen Föderalismus. Es sei besser, im Einzelfall eine schlechte Politik zu haben, an der das Volk selber Schuld sei, als eine gute Politik, die es nicht beeinflussen könne. Sie stellte dabei fest, dass paradoxerweise der Wunsch nach weniger Föderalismus

in bestimmten Bereichen von den Kantonen käme. Sie kritisierte diese „fast schon reflexartige“ Anspruchshaltung, dass der Bund die Probleme lösen solle. In die gleiche Richtung gehen Blöchliger (2005: 33 und 107 ff.) und Eichenberger (1994: 413). Sie beschreiben die Tendenz zu einer Überzentralisierung als Folge der Dezentralisierung. Die Fragmentierung könne genau zu dem führen, was der Föderalismus eigentlich verhindern solle: eine schleichende Überzentralisierung und die Ballung politischer Macht auf der Bundesebene. Politikerinnen und Politiker stünden in föderalistischen Staaten unter höherem Druck, sich um die Anliegen der Bevölkerung zu kümmern. Deshalb würden der Bevölkerung neue Leistungen versprochen und die Finanzen dazu beim Bundesstaat eingefordert. D. h. es würden Aufgaben an die nächst höhere Ebene delegiert und im Gegenzug Subventionen von dort erwartet. Dies führe zu einem Schulterchluss der Kantone und einer Verminderung des Wettbewerbs untereinander.

Die Föderalismusdiskussion der letzten Jahre hat sich immer wieder mit der dem Föderalismus inhärenten Frage von Gleichheit und Ungleichheit befasst. Föderalismus bedeutet Regelungsvielfalt und somit immer zu einem gewissen Grad Ungleichheit. Gemäss Fleiner/Misic (1999: 253 f.) liege es in der Natur der Sache, dass unterschiedliche Gesetze in den einzelnen Gliedstaaten zu Rechtsungleichheiten zwischen den Bürgerinnen und Bürgern eines Bundesstaates führen. Dieses Defizit müsse in Kauf genommen werden, wenn die Gliedstaaten autonom seien. Frey (1977: 35 f.) beschreibt in seinem Standardwerk die fehlende Gerechtigkeit als einen Wohlfahrtsverlust im rein föderativen System. Das interregionale Wohlstandsgefälle dürfe nicht zu gross sein, sonst seien die politische Akzeptanz und der nationale Zusammenhalt gefährdet. Sowohl Merz (2005: 7 f.) als auch Bösch (2008: 6) beobachten, dass diese Regelungsvielfalt von einem wachsenden Teil der Bevölkerung immer weniger positiv erlebt wird. Nicht mehr alle Bürgerinnen und Bürger empfinden die Unterschiede als belebend, sondern als ungerecht. Insbesondere die wachsende Mobilität fördere den Wunsch nach Einfachheit und Gleichwertigkeit oder gar Einheitlichkeit.

Dem könne mit der Revitalisierung des Föderalismus durch die NFA (vgl. Merz 2005: 7 f.) und dem Einsatz der Kantone für einen lebendigen Föderalismus und gegen die Zentralisierungstendenzen des Bundes (vgl. Bösch 2008: 10) entgegengewirkt werden. Gleichzeitig müsse, wer überschaubare Gemeinwesen, eine ausgeprägte Selbstbestimmung und einen föderalistischen Wettbewerb wolle, bereit sein, Ungleichheiten zu akzeptieren (vgl. Marty 2008: 3).

Abschliessend kann mit den Worten Hännis (2000: 1) festgehalten werden, dass „die heutige Balance zwischen zentralistischen und föderalistischen Tendenzen das Ergebnis eines politischen, wirtschaftlichen und sozialen Prozesses ist, welcher sich über mehrere Jahrhunderte erstreckt.“ Das Verhältnis von Zentralismus und dezentraler Organisation wird laufend neu ausgehandelt. Dennoch scheint es unwahrscheinlich, dass sich die Schweiz in absehbarer Zeit plötzlich zentralistisch organisieren würde.

2.4 Zentralisierungsformen

Im Sinne von Organisationsmodellen können zwei reine Zentralisierungsformen unterschieden werden (vgl. Frey 1977: 43 f.). Es gibt einerseits die rein föderative Lösung, bei der für eine Aufgabe sämtliche Kompetenzen den Gliedstaaten zugeteilt sind. Dabei kommt keine institutionalisierte Zusammenarbeit unter den Kantonen und mit dem Bund vor und die Kantone kommen für die Finanzierung der betreffenden Aufgabe auf. Andererseits gibt es die rein zentralistische Lösung. Dort liegen alle Kompetenzen beim Bund. Zwischen diesen beiden Extremformen liegen verschiedene Mischformen, die nun in der Folge genauer beleuchtet werden. Dabei wird insbesondere zwischen den Formen horizontaler und vertikaler Kooperation unterschieden.

Ausschlag gebend für einen föderalistischen Staat ist das Vorhandensein von sowohl föderativen als auch von zentralisierten Aufgaben. Würde für alle Staatsaufgaben die rein föderative oder die rein zentralisierte Lösung gewählt, so würde es sich nicht mehr um einen Bundesstaat handeln (vgl. Frey 1977: 44).

2.4.1 Vertikale Kooperation

Bei der vertikalen Kooperation steht die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Zentrum. Darunter fallen einerseits die Instrumente der Einflussnahme der Kantone auf die Willensbildung und die Entscheidungen des Bundes und andererseits die Steuerungsinstrumente des Bundes im Sinne von Bundesrahmengesetzen und finanziellen Anreizen.

Mitspracherechte der Kantone bei der Politikformulierung

Wie bereits in Kapitel 2.1 erwähnt, ist die Mitwirkung der Gliedstaaten auf der Ebene des Bundes von grosser Bedeutung. Dazu verfügen die Kantone über verschiedene Instrumente. Zentrales Element ist das Zweikammersystem im Parlament. Nebst der Volkskammer (Nationalrat) ist der gleichgestellte Ständerat als Kantonskammer die offizielle Vertretung der Kantone. Jedoch hat der Ständerat diese Funktion im Laufe der Zeit eher eingebüsst und werden die Kantonsinteressen im Ständerat kaum deutlicher vertreten als im Nationalrat (vgl. Vatter 2006: 84); auch im Ständerat ist die parteipolitische Zugehörigkeit das zentrale Kriterium (vgl. Kapitel 2.4.2). Ein weiteres Instrument ist das Ständemehr. Seit 1874 ist für eine Verfassungsänderung sowohl die Zustimmung durch die Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger als auch die Zustimmung der Mehrheit der Kantone erforderlich. Weiter verfügen die Kantone mit der Standesinitiative und dem Kantonsreferendum über die Möglichkeit, einen Antrag an die Bundesversammlung zur Revision der Bundesverfassung einzureichen bzw. eine Volksabstimmung über ein vom Bundesparlament beschlossenes Bundesgesetz zu verlangen (vgl. Vatter 2006: 89 ff.). Weiter sind die Kantone in ausserparlamentarischen Expertenkommissionen vertreten und können sich an vorparlamentarischen Vernehmlassungsverfahren beteiligen.

Bundesrahmengesetz

Eine weitere Form der vertikalen Zusammenarbeit von Bund und Kantonen ist die Lösung, bei welcher der Bund Rahmengesetze erlässt, den Kantonen aber eine erhebliche Freiheit bei der Durchführung zusteht (vgl. Frey 1977: 45). Dieses Modell bietet dem Bund den Vorteil der Entlastung, während die Kantone die Möglichkeit haben, die Politikgestaltung auf ihre spezifischen Bedürfnisse auszurichten (vgl. Vatter 2006: 93 ff.). Ein Bundesrahmengesetz bietet sich gemäss Frey dann an, wenn es sich um staatliche Leistungen handelt, für welche eine Koordination sowie Mindeststandards sinnvoll sind.

Wie weiter oben beschrieben (vgl. Kapitel 2.3.1), ist der Vollzugsföderalismus ein Kernthema der heutigen Föderalismusdebatte. Dabei besteht Uneinigkeit, ob die Kantone mit dem Vollzugsföderalismus an Kompetenzen einbüßen oder nicht.

Finanzielle Anreize durch den Bund

Der Bund kann Einfluss auf die Verwirklichung kantonaler Aufgaben nehmen, indem er den Kantonen finanzielle Anreize zur Durchführung von Politiken bietet (Vatter 2006: 94 f). Diese Subventionen werden an Bedingungen, zumeist die Erfüllung gewisser Mindestvorschriften, geknüpft und haben somit eine harmonisierende Wirkung auf die kantonalen Politiken. Das Subventionsgesetz des Bundes unterscheidet zwei Subventionsarten: Finanzhilfen und Abgeltungen (vgl. Bundesrat 2008: 13 ff.). Mit der Finanzhilfe fördert der Bund Tätigkeiten, die im öffentlichen Interesse liegen oder trägt zu deren Erhaltung bei. Diese können von Privaten oder Kantonen erbracht werden. Mit Abgeltungen leistet der Bund Dritten eine Milderung oder einen Ausgleich von Lasten, die sich ihnen aus vom Bund übertragenen oder aus bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben ergeben. Hartmann kritisiert diese Subventionspolitik des Bundes in Bezug auf die Kantone als Beschränkung der kantonalen Selbständigkeit und Selbstverantwortung. Er kritisiert die wachsende finanzielle Abhängigkeit der Kantone vom Bund und sieht darin eine Gefahr für den Föderalismus (1971: 29 ff.).

2.4.2 Horizontale Kooperation

Mit horizontaler Kooperation ist die Zusammenarbeit der Kantone gemeint. Gemäss Bochsler/Sciarini (2006: 24) erfüllt diese im Föderalismus drei Hauptfunktionen: die gemeinsame Interessenvertretung gegenüber dem Bund, den Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen sowie die Koordination in jenen Bereichen, für welche die Kantone zuständig sind. Unterschieden werden bei der horizontalen Kooperation insbesondere die kantonalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen sowie die interkantonalen Vereinbarungen.

Kantonale Regierungs- und Direktorenkonferenzen

Der Koordinationsbedarf der Kantone hat zu verschiedenen Koordinationsgremien auf Ebene der Regierung und der Verwaltung geführt. Die Direktorenkonferenzen sind thematisch organisierte Fachkonferenzen auf Ebene der Kantonsregierungen. Die zuständigen Direktorinnen und Direktoren einzelner Departemente der Kantone treffen sich sowohl auf gesamtschweizerischer Ebene als auch regional. Die Konferenzen dienen vor allem dem Erfahrungsaustausch,

der Aufgabenkoordination, der Formulierung von Empfehlungen sowie der Besprechung aktueller Probleme. In jüngerer Zeit haben die Direktorenkonferenzen auch eine zentrale Rolle bei der Erarbeitung multilateraler Konkordate übernommen. Zudem sind die Direktorenkonferenzen Ansprechpartner für den Bund insbesondere für Umsetzungsfragen (vgl. Trees 2006: 33 ff. und Vatter 2006: 97). Wichtige Beispiele sind die Erziehungs-, Gesundheits- oder Finanzdirektorenkonferenz. Für Obinger (1998:129) repräsentieren die Direktorenkonferenzen einen informellen Mechanismus zur Politikkoordination, v. a. in Bereichen, in denen die Kantone wesentlich Kompetenzträger sind und wo aufgrund der materiellen Heterogenität ein Harmonisierungs- und Koordinationsbedarf entsteht. Auf ähnliche Weise wie die Direktorinnen und Direktoren der Departemente treffen sich auf Chefbeamtinnen und -beamte der Kantone in Fachbeamtenkonferenzen.

1993 entstand zudem die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Sie wurde im Zusammenhang mit der ersten Verhandlung der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU gegründet. Sie ist heute die offizielle Vertretung der Kantone gegenüber dem Bund und hat somit eigentlich die ursprüngliche Rolle des Ständerates übernommen, der sich mehr und mehr von dieser Funktion entfernt hat (vgl. Kapitel 2.4.1). Nebst der KdK gibt es auch vier regionale Regierungskonferenzen.

Interkantonale Vereinbarungen

Interkantonale Vereinbarungen – auch Konkordate genannt – sind Verträge unter den Kantonen. Heute gibt es gegen 800 Konkordate. Die meisten Konkordate sind bilaterale Abkommen zwischen zwei Kantonen (75 %), und nur ein ganz kleiner Teil der Vereinbarungen umfasst alle Kantone. Eine dichte Vernetzung findet sich innerhalb der Regionen Westschweiz, Nordwestschweiz, Zentralschweiz und Ostschweiz. Weniger dicht vernetzt sind peripherer gelegene Kantone wie Tessin, Genf, Wallis oder Graubünden. Am engsten sind die Beziehungen zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Baselland, welche über hundert Abkommen abgeschlossen haben (vgl. Bochsler/Sciarini 2006: 28 ff.).

Nach Fachbereichen analysiert zeigt sich, dass viele Konkordate in den Bereichen öffentliche Finanzen und Steuern, Bildung und Kultur, Infrastruktur, Umwelt und Verkehr, Wirtschaft und Landwirtschaft sowie Gesundheit und Soziales abgeschlossen wurden (vgl. Bochsler/Sciarini 2006: 30).

Die neue Bundesverfassung von 1999 regelt gemäss Bochsler/Sciarini (2006: 28) die interkantonale Zusammenarbeit viel fördernder als die alte, indem nicht mehr ein Verbot mit Ausnahmen gilt, sondern die Kantone ausdrücklich das Recht erhalten haben, miteinander Verträge abzuschliessen. Die NFA fördert die interkantonale Zusammenarbeit nochmals, indem mit dem neuen Art. 48a BV der Bund auf Antrag von Kantonen in neun Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten kann. Mit diesen Instrumenten soll das „Free-riding“ weniger Kantone verhindert werden, die Leistungen anderer Kantone in Anspruch nehmen, ohne sich daran zu beteiligen.

Von vielen wird die horizontale Kooperation als Königsweg gesehen, weil damit die grenzüberschreitende Aufgabenwahrnehmung möglich ist, ohne kantonale Kompetenzen an den Bund abgeben zu müssen. Zu Recht stellt sich jedoch die Frage, wie sinnvoll die aufwändige Aushandlung von Konkordaten in denjenigen Fällen ist, in denen alle Kantone eingebunden werden. Das mit der NFA eingeführte Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung von interkantonalen Verträgen dürfe gemäss Manz (2007: 129 f.) nicht dazu führen, dass gesamtschweizerische Fragen vermehrt mit Konkordaten statt mit Bundesgesetzen gelöst werden. Das Bedürfnis, eine Materie gesamtschweizerisch zu regeln, sei ein Anzeichen dafür, dass der Bund dies tun solle, denn dafür sei er ja da. Auch Rhinow (2005: 82 f.) erachtet gesamtschweizerische Konkordate nicht als sinnvoll.

Eine zentrale Kritik an den Konkordaten ist das Demokratiedefizit. Konkordate sind ein Produkt der Exekutive. Die Parlamente können die ausgehandelten Verträge jeweils nur noch genehmigen oder ablehnen, sie können jedoch kaum Einfluss auf den Vertragsinhalt nehmen. Deshalb laufen verschiedenorts Bestrebungen, Parlamente besser in den Aushandlungsprozess einzubeziehen (vgl. Rhinow 2005: 79 ff. und Bochsler/Sciarini 2006: 38). Ebenfalls kritisiert wird die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung der Konkordate bzw. der Beteiligungspflicht. Indem Kantone von den Bundesbehörden gezwungen werden können, einem Konkordat beizutreten, werde in die Souveränität der Kantone eingegriffen (vgl. Rhinow 2005: 84 ff.). Aus diesen Gründen reichte im Herbst 2008 die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei im Nationalrat eine parlamentarische Initiative ein, welche die Abschaffung der Allgemeinverbindlicherklärung und der Beteiligungspflicht fordert. Im September 2009 gab der Nationalrat dem Anliegen knapp Folge. Der Ständerat hat die Initiative noch nicht beraten, seine staatspolitische Kommission gab dem Anliegen jedoch keine Unterstützung.

Bildung von Spezialregionen

Eine weitere Form der horizontalen Zusammenarbeit der Kantone stellt die Bildung von Spezialregionen im Sinne einer neuen Ebene zwischen Gliedstaaten und Bund dar (vgl. Frey 1977: 45 f.). Diese Spezialregionen werden für einzelne Politikbereiche gebildet. Das Konzept von Funktionalregionen ist bekannt unter der Bezeichnung „Functional Overlapping Competing Jurisdictions“ (FOCJ). Gemäss Blöchliger (2005: 353 ff.) bezeichnet eine solche Zweckregion eine besondere Organisationsform für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf Gemeinde- oder Kantonsebene. Im Unterschied zu den heutigen Zweckverbänden auf Gemeindeebene und den Konkordaten sind FOCJ gemäss Frey (2005: 147) demokratisch ausgestaltet (Behördenwahl durch die Bürgerinnen und Bürger, direktdemokratische Mitwirkungsrechte) und verfügen über eigene Besteuerungskompetenz. Was auf Gemeindeebene bereits existiert (z. B. Schul- oder Kirchgemeinden) wäre auf Kantonsebene eine Neuheit, für deren Etablierung entsprechende Regeln auf Bundesebene notwendig wären. Promotoren von FOCJ sehen diese als mögliche Weiterentwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit (vgl. Blöchliger 2005: 356).

2.4.3 Neuabgrenzung Gliedstaaten

Im Sinne der Vollständigkeit soll hier noch eine weitere Zentralisierungsform erwähnt werden: die Neuabgrenzung der Gliedstaaten bzw. die Fusion von Kantonen. Mit Bezug auf höhere Effizienz und Gleichbehandlung der Bevölkerung sind in den letzten Jahren immer wieder Versuche unternommen worden, die bestehenden Kantone zu rationalen Grosseinheiten zu verschmelzen (vgl. Kreis 2005: 53 ff.). Da jedoch dazu sowohl das Volks- als auch das Ständemehr nötig sind, besteht Einigkeit, dass dies heute wohl kein politisch gangbarer Weg ist (vgl. Bochsler/Sciarini 2006: 38 und Kreis 2005:53 ff.) Deshalb wird hier darauf verzichtet, diese Zentralisierungsform detaillierter vorzustellen.

2.4.4 Sekundäre Harmonisierung

Auch dort, wo die Kantone selber für die Aufgaben zuständig sind oder wo der Bund den Kantonen grosse Freiheit bei der Umsetzung von Bundesrecht gewährt, weist die Gestaltung der kantonalen Politiken gleichwohl ein recht hohes Mass an Gemeinsamkeiten auf. Gemäss Kissling-Näf und Knoepfel (1992: 65) etablieren sich hier sekundäre Harmonisierungsmechanismen, die nicht über zentralstaatliche Gesetzgebung laufen, sondern „das politisch-administrative System als eine Art unsichtbare Hand mitsteuern“. Erklärungen dafür finden sich in der Konkretisierung der Verwaltungsprogramme durch den Bund, in der horizontalen Kooperation zwischen den Kantonen, der vertikalen Kooperation zwischen Bundesämtern und kantonalen Fachstellen sowie im Harmonisierungseffekt, der durch fallbezogene Bundesgerichtsentscheide ausgelöst wird. Balthasar (2003: 348 f.) fügt am Beispiel der Prämienverbilligung zwei weitere Gründe für die sekundäre Harmonisierung an: der Einfluss der Öffentlichkeit (politische Vorstösse, Volksinitiativen) sowie der Effekt von Politikevaluationen. Letztere untersuchen die Wirksamkeit kantonalen Politiken und veranlassen immer wieder Kantone zu Anpassungen.

3 Sozialpolitik im schweizerischen Föderalismus

Nachdem im ersten Teil dieser Arbeit der schweizerische Föderalismus sowie verschiedene Zentralisierungsformen präsentiert wurden, soll in diesem Kapitel die schweizerische Sozialpolitik unter dem Gesichtspunkt der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen angeschaut werden. Darauf aufbauend wird im nächsten Kapitel speziell auf die heutige Diskussion bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen eingegangen.

3.1 System der Sozialen Sicherheit in der Schweiz

Während die Soziale Sicherheit ein sehr weit gehender Begriff ist, der grosse Schnittstellen insbesondere mit der Wirtschafts-, Bildungs- oder Gesundheitspolitik hat, soll hier der Fokus primär auf die finanziellen Unterstützungsleistungen des Staates gelegt werden.

Gemäss Bundesamt für Statistik (2007: 6 ff.) werden im System der Sozialen Sicherheit nebst der allgemeinen Grundversorgung durch den Staat (Bildungssystem, öffentliche Sicherheit, Rechtssystem usw.) und der individuellen Sicherung des Lebensunterhalts die Leistungen der Sozialversicherungen und die Bedarfsleistungen unterschieden (vgl. Abb. 1).

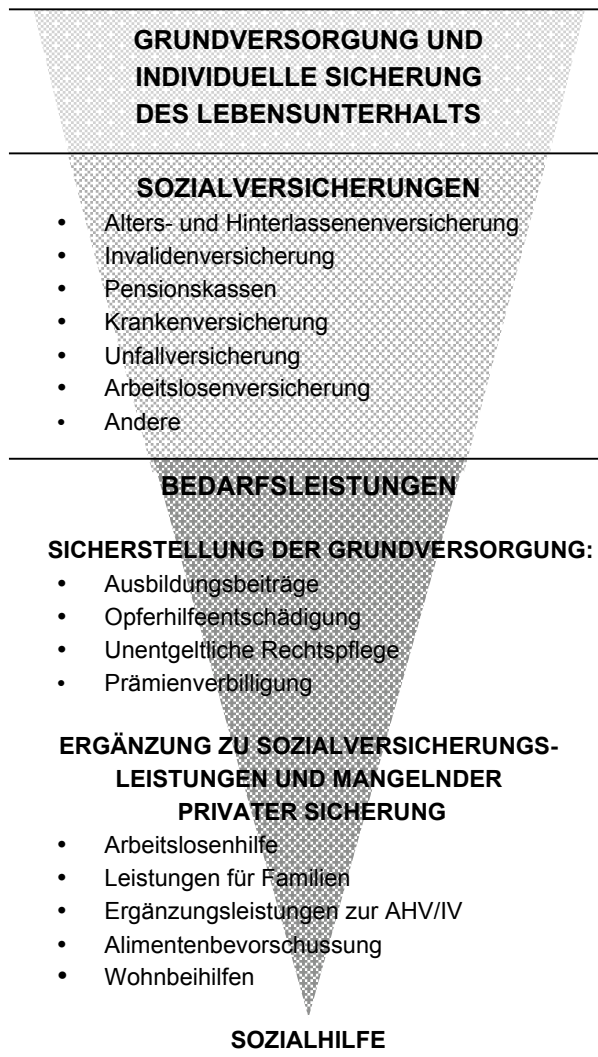


Abbildung 1: Das System der Sozialen Sicherheit in der Schweiz (vgl. Bundesamt für Statistik 2007: 6)

3.1.1 Sozialversicherungen

Bei den Sozialversicherungen handelt es sich vorwiegend um den Schutz gegen Erwerbsverlust bei den Risiken Alter, Krankheit, Unfall, Invalidität und Arbeitslosigkeit sowie um Leistungen für Familien und bei Krankheit. Sozialversicherungen sind in der Schweiz auf Bundesebene organisiert und richten sich grundsätzlich nach den Prinzipien der Versicherung (vgl. Thönen 2001: 5 f.):

Beitragsfinanzierung

Sozialversicherungen werden in der Regel durch Beiträge der Versicherten und/oder der Arbeitgebenden (Prämien) finanziert. Dazu kommen Kapitalerträge aus Reserven und Erträge aus Rückforderungen, Abgeltungen oder Regress.

Äquivalenz

Das Äquivalenzprinzip bedeutet vor allem eine risikogerechte Prämie, bei deren Festsetzung die Wahrscheinlichkeit des Eintritts des Risikos berücksichtigt wird. Die Leistung wird aufgrund der Höhe der Beiträge oder der Dauer der Beitragsleistung, bzw. der Kombination von Höhe und Dauer festgelegt.

In den Sozialversicherungen hat dieses Prinzip jedoch je nach Zweig eine beschränkte Bedeutung. Während zum Beispiel in der beruflichen Vorsorge eine klare Beziehung zwischen den Beiträgen und der Höhe der Altersleistungen besteht, ist in der ersten Säule mit der Plafondierung der Maximalrente ein Jahreseinkommen über einem gewissen Betrag nicht mehr rentenbildend. Weiter findet man bei Sozialversicherungen oftmals einen Beitragsausgleich bei unterschiedlicher Risikostruktur, oder es werden beitragsfreie Zeiten oder Gutschriften angerechnet. Viele Sozialversicherungen haben neben ihrer Versicherungsfunktion auch eine Umverteilungsfunktion.

Kausalität

Versicherungsleistungen werden bei Eintritt eines bestimmten Risikos gewährt, unabhängig vom finanziellen Bedarf der versicherten Person.

Typisierte Leistungen

Sozialversicherungen richten typisierte Leistungen aus, welche unabhängig sind von jeder auf Ermessensausübung beruhender Einzelfallbeurteilung der persönlichen Bedürfnisse. Die Ansprüche der versicherten Person sind grundsätzlich gesetzlich umschrieben.

Versicherteneigenschaft

Um in den Genuss von Versicherungsleistungen zu kommen, muss eine Person versichert sein. In der Schweiz unterscheiden wir zwischen Sozialversicherungen, bei denen die ganze Bevölkerung obligatorisch versichert ist (AHV, IV, KV), und solchen, bei denen nur eine bestimmte Personenkategorie - oftmals Arbeitnehmende - versichert ist (BV, UV, ALV).

3.1.2 Bedarfsabhängige Sozialleistungen

Bedarfsabhängige Sozialleistungen kommen dann zum Zug, wenn die vorgelagerten Massnahmen der öffentlichen Grundversorgung und der Sozialversicherungen die Risiken nicht (vollständig) abzudecken vermögen. Folgende Prinzipien sind für die bedarfsabhängigen Sozialleistungen kennzeichnend (vgl. Thönen 2001: 6 f.).

Subsidiaritätsprinzip

Bedarfsleistungen werden subsidiär ausgerichtet, d. h. wenn die Leistungen anderer Sicherungssysteme nicht verfügbar oder ausgeschöpft sind. Das Subsidiaritätsprinzip betont den ergänzenden Charakter der Bedarfsleistungen und verlangt, dass zunächst alle anderen Möglichkeiten der Hilfe auszuschöpfen sind.

Individualisierungsprinzip

Der Grundsatz der Individualisierung verlangt, dass die Behörden die Besonderheiten und Bedürfnisse des Einzelfalls berücksichtigen. Art und Ausmass der Hilfe müssen dem individuellen Bedarf Rechnung tragen. Bei der Sozialhilfe im engeren Sinn (s. unten) ist dies noch mehr der Fall als bei den anderen Bedarfsleistungen, bei denen auch eine gewisse Typisierung stattfindet.

Bedarfsdeckungsprinzip

Nach dem Bedarfsdeckungsprinzip werden Leistungen final ausgerichtet, das heisst, ohne dass die Ursache der Notlage eine Rolle spielt. Massgebend ist einzig der tatsächlich vorhandene Hilfsbedarf. Die Bedarfsleistungen setzen die Bedürftigkeit der Bezügerinnen und Bezüger voraus. Sie werden nur an Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen erteilt. Kriterien für die Anspruchsberechtigung sind denn auch die Einkommens- und Vermögenssituation.

Innerhalb der Bedarfsleistungen wird die Sozialhilfe im engeren und im weiteren Sinn unterschieden. Der *Sozialhilfe im engeren Sinn* entspricht die öffentliche Sozialhilfe. Sie ist das „letzte Netz“ der sozialen Sicherheit und gewährleistet die Existenzsicherung. Sie ist zu allen anderen Leistungen subsidiär.

Die *Sozialhilfe im weiteren Sinn* ist der öffentlichen Sozialhilfe vorgelagert. Es handelt sich um bedarfsabhängige Hilfsangebote, die in der Regel auf bestimmte Risiken ausgerichtet sind. Sie sollen verhindern, dass eine Person aufgrund einer besonderen Lebenslage unmittelbar auf Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe angewiesen ist. Sie lassen sich in drei Kategorien unterteilen (vgl. Bundesamt für Statistik 2007: 7). Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen zur Sicherstellung der allgemeinen Grundversorgung erfüllen den Zweck, die Grundversorgung auch bei drohender Bedürftigkeit sicherzustellen. Sie ergänzen Lücken in den Bereichen Bildung (mittels Ausbildungsbeiträgen), öffentliche Sicherheit (mittels Opferhilfe), Recht (mittels Rechtshilfe oder unentgeltlicher Rechtspflege), obligatorischer Sozialversicherungsschutz (mittels Verbilligung der obligatorischen Krankenversicherungsprämie). Weitere Leistungen werden in Ergänzung ungenügender oder erschöpfter Sozialversicherungsleistungen erbracht. Es handelt sich zum Beispiel um Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und entsprechende kantonale Beihilfen, Arbeitslosenhilfen oder Familienbeihilfen. In Ergänzung zu mangelnder privater Sicherung kommen bei Bedarf Alimentenbevorschussung oder Wohnbeihilfen zum Zuge.

3.2 Aufgabenteilung Bund und Kantone

Für die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bei der Sozialpolitik soll zwischen den rechtlichen Regelungen und den staatsleitenden Prinzipien unterschieden werden.

3.2.1 Rechtliche Regelung

Für die Sozialversicherungen ist grundsätzlich der Bund zuständig, während die Bedarfsleistungen in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden liegen. Wie weiter oben dargelegt, brauchen Bundeskompetenzen eine Verankerung in der Bundesverfassung. Die Sozialversicherungen sind in den Art. 111 ff. BV verfassungsrechtlich konkretisiert. Zudem sind sie bereits umfassend gesetzgeberisch umgesetzt (vgl. AHVG, IVG, KVG, UVG, MVG, BVG, ELG, EOG, FamZG, FLG, AVIG).

Die Kantone sind mit bedeutenden Aufgaben beim Gesetzesvollzug beteiligt. Dazu gehören zum Beispiel die Organisation und Abwicklung einzelner Sozialversicherungen (Einrichtung von kantonalen Ausgleichskassen bei der AHV und kantonalen IV-Stellen), die Organisation der Rechtsprechung und die Beaufsichtigung der Versicherungsträger (z. B. bei der beruflichen Vorsorge) (vgl. Obinger 1998: 107).

Art. 115 BV statuiert die verfassungsmässige Verpflichtung der Kantone, für die Unterstützung Bedürftiger aufzukommen. Und zwar obliegt die Unterstützungspflicht dem Wohnkanton. Es handelt sich hier um eine Zuständigkeitsregelung zwischen den Kantonen. Abs. 2 beauftragt den Bund die Ausnahmen und die Zuständigkeiten zu regeln, verleiht ihm jedoch gemäss Mader (2008: 1803 f.) keine umfassende Koordinationskompetenz im Bereich der Sozialhilfe. Der Bund hat keine Kompetenz, eine materielle Regelung für die Unterstützung Bedürftiger zu erlassen. Er hat einzig im Bereich der Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und -schweizer, der Sozialhilfe für Asylsuchende sowie bei der Arbeitslosenfürsorge Kompetenzen, wobei er von der letzteren bisher nicht Gebrauch gemacht hat (vgl. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren 2008: 20 f.). Die materiellen Regelungen der Sozialhilfe sind im Wesentlichen auf kantonaler Ebene in den entsprechenden Sozialhilfegesetzgebungen geregelt.

Neben der Sozialhilfe im engeren Sinn kennt das Bundesrecht weitere bedarfsabhängige Leistungen. Eine spezielle Rolle haben dabei die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Sie gehören zu einer im Rahmen der NFA definierten Verbundaufgabe, das heisst, dass Bund und Kantone gemeinsam dafür zuständig sind. Die Ergänzungsleistungen sind in Art. 112a BV verankert. Das Bundesgesetz (ELG) legt Umfang der Ergänzungsleistungen sowie die Aufgaben und Zuständigkeiten von Bund und Kantonen fest. Dabei obliegt die Durchführung den Kantonen, während der Bund den Kantonen Beiträge an die Finanzierung ausrichtet. Die Kantone verfügen je über eigene Einführungsgesetze zum ELG. Als weitere Bedarfsleistung gewährt der Bund gestützt auf seine Zuständigkeit in der Krankenversicherung Beiträge an die Kantone für die Prämienverbilligung an einkommensschwache Versicherte. Die übrigen Bedarfsleistungen liegen in der alleinigen Kompetenz der Kantone und Gemeinden.

Weiter erwähnt werden muss Art. 41 BV, in dem die Sozialziele festgehalten sind. Sozialziele stellen ein Programm dar, was für ein Gemeinwesen als sozialer Staat wesentlich ist. (vgl. Bigler-Eggenberger 2008: 790 f.). Festgehalten sind die Bereiche soziale Sicherheit, Gesund-

heit, Arbeit, Wohnen, Kinder und Jugendliche. Art. 41 BV nimmt nicht nur den Bund in die Pflicht, sondern es ist auch eine Vorgabe an die Kantone, sich zusammen mit dem Bund im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel für die Verwirklichung der Sozialziele einzusetzen. Abs. 4 hält fest, dass aus den Sozialzielen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können.

Art. 41 gehört zum 2. Titel der Bundesverfassung, der die Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele vereinigt. Gemäss Bigler-Eggenberger (2008: 788) hat die Erfahrung gezeigt, dass diese drei Rechtsbereiche für das friedliche Zusammenleben der Menschen und damit für die Stabilität des Bundesstaates von entscheidender Bedeutung sind. Sozialstaatlichkeit, beruhend auf dem Gedanken der Menschenwürde, der Gerechtigkeit und der Freiheit aller im Sinne der bildungsmässigen, materiellen (im Sinne finanzieller Absicherung) und kultureller Möglichkeiten für alle bildet eines der Wesensmerkmale des demokratischen Gemeinwesens. Art. 41 BV enthalte sozusagen das Konzentrat des Sozialstaatsgedankens.

3.2.2 Staatsleitende Prinzipien: Sozialstaat und Bundesstaat

Neben Verfassung und Gesetzen hat jedes Rechtssystem Prinzipien und Grundsätze herausgebildet, an denen sich das staatliche Handeln orientieren muss (vgl. Schedler/Proeller 2006: 218 ff.). Diese Prinzipien sind oftmals nicht formal niedergeschrieben. In der Schweiz spricht man von staatsleitenden Prinzipien. Es handelt sich um Rechtsstaat und Demokratie, National- und Bundesstaat, Leistungs- und Wirtschaftsstaat.

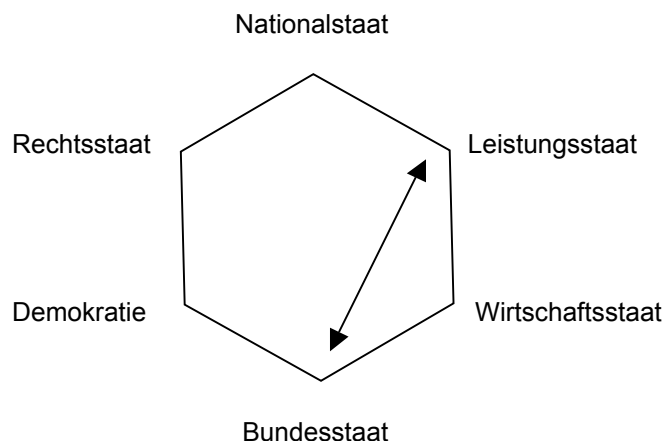


Abbildung 2: Sechseck der staatsleitenden Prinzipien (vgl. Schedler/Proeller 2006: 219 und Mastronardi 2007: 232)

Diese Prinzipien stehen untereinander in einem Spannungsverhältnis und führen zu Zielkonflikten. Hier interessiert das Spannungsverhältnis zwischen Leistungs- und Bundesstaat. Das Bundesstaatsprinzip regelt die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen, wobei das Subsidiaritätsprinzip zugunsten der Kantone gilt. Das Leistungsstaatsprinzip richtet die Leis-

tungen des Staates am öffentlichen Interesse und am Gemeinwohl aus. Gemäss Mastronardi (2007: 296 ff.) formuliert es die Verantwortung des Staates für die wichtigsten Voraussetzungen der Erhaltung und Entfaltung der Menschen in einer modernen Gesellschaft. Ein zentrales Element des Leistungsstaates ist dabei der Sozialstaat.

Die im Föderalismus garantierte Autonomie der Gliedstaaten birgt jedoch das Risiko sozialstaatlicher Disparitäten und steht somit im Konflikt mit dem Sozialstaat. Es stellt sich die Frage, ob auch die Gliedstaaten Sozialstaaten sein können oder ob der Sozialstaat auf zentraler Ebene garantiert werden muss. Es geht somit letztlich um die Frage, wie viel Disparität gesellschaftlich akzeptiert werden kann. Anstatt Einheit als Ordnungsprinzip staatlicher Organisation müssen föderalistische Länder mit dem Spannungsverhältnis zwischen Vielfalt und Einheit leben.

Im Unterschied zum Deutschen Grundgesetz, in dem die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Aufgabe des Bundes verankert ist (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG), sind in der Schweizer Bundesverfassung die gleichwertigen Lebensverhältnisse nicht festgeschrieben (vgl. Fleiner 2002: 112 ff. und Hausner 2005: 55). Dennoch ist die Verringerung des Wohlstandsgefälles auch in der Schweiz ein Thema und letztlich auch im Interesse aller Kantone, da es die Stabilität des Bundesstaates stärkt (vgl. Frey 1977: 81). Allzu grosse Unterschiede können den Zusammenhalt und letztlich den Föderalismus gefährden.

Wie weit Gliedstaaten Sozialstaaten sein können, hängt u. a. von der Finanzierbarkeit der Leistungen ab. Um die Finanzkraftunterschiede zu mildern, gibt es in der Schweiz den Finanzausgleich. Mit der NFA besteht dieser neu aus einem Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich (vgl. Credit Suisse Economic Research 2008: 4). Der Ressourcenausgleich hat zum Ziel, den finanzschwachen Kantonen frei verfügbare finanzielle Mittel bereitzustellen, damit diese die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können. Für den Ressourcenausgleich gilt ein Index, der die kantonalen Steuerpotenziale und damit die Leistungsfähigkeit der Kantone erfasst. Der Lastenausgleich besteht aus zwei Teilen: einem topografischen und einen soziodemografischen Lastenausgleich. Während Ersterer Nachteile aufgrund der geografischen Lage abseits von grossen Zentren und aufgrund topografischer Gegebenheiten ausgleicht, berücksichtigt der soziodemografische Lastenausgleich die Bevölkerungsstruktur mit den vor allem in Städten anfallenden höheren Kosten für soziale Wohlfahrt und öffentliche Sicherheit. Die zur Berechnung des soziodemografischen Lastenausgleichs verwendeten Indikatoren kommen aus den Bereichen Armut, Altersstruktur und Ausländerintegration (vgl. BFS 2008: 6). Der Härteausgleich ist zeitlich befristet und stellt sicher, dass kein ressourcenschwacher Kanton infolge des mit der NFA eingeführten Systemwechsels schlechter gestellt wird.

Trotz dieser Ausgleichsmechanismen sind die Kantone frei in der Entscheidung, wie sie ihre Mittel verwenden wollen. Dies ist letztlich eine Frage der politischen Prioritätensetzung. Der Finanzausgleich gibt jedoch grundsätzlich den Kantonen die notwendigen Ressourcen, um die Grundversorgung zu gewährleisten. Somit ist – bezogen auf den Sozialstaat – der Finanzaus-

gleich lediglich eine Voraussetzung, jedoch nicht ein Mittel für die Angleichung der Lebensverhältnisse.

3.3 Geschichte der Sozialversicherungen

Ein Blick auf die Geschichte zeigt, dass die Sozialversicherungen im Verlaufe des 20. Jahrhunderts Schritt für Schritt in die Kompetenz des Bundes übergangen. Die Anfänge der Sozialversicherungen gehen in der Schweiz auf das Ende des 19. Jahrhunderts zurück und sind auf die negativen Auswirkungen der Industrialisierung zurückzuführen. Die Arbeiterschaft konnte zu dieser Zeit den Lebensunterhalt so lange notdürftig befriedigen, als sie ihre Arbeitskraft auch anbieten konnte. Bei Alter, Krankheit oder Unfall entstand jedoch ein Existenznot. Die schwierigen Lebensumstände der Arbeiterschaft und die breite Verarmung dieser Zeit werden auch mit dem Ausdruck „Soziale Frage“ bezeichnet. Die Antwort auf diese „Soziale Frage“ kam von zwei Seiten (vgl. Locher 1997: 31): einerseits vom Staat, andererseits von den Betroffenen selbst. Die Arbeiterschaft schloss sich in Gewerkschaften zusammen und diese bildeten für ihre Mitglieder freiwillige Krankenkassen und Arbeitslosenversicherungen. Auch gewisse Arbeitgeber richteten für ihre Angestellten Krankenkassen ein. Der Staat griff mit der Schaffung des Fabrikgesetzes von 1877 (Arbeitssicherheit, Verbot von Kinderarbeit unter 14 Jahren, Einführung 11-Stunden-Tag/6-Tage-Woche) und den Fabrikhaftpflichtgesetzen 1881 und 1887 ein. Im Jahr 1890 erhielt der Bund den Verfassungsauftrag, eine Kranken- und Unfallversicherung einzurichten. Der vom Parlament vorgelegte Gesetzesentwurf scheiterte jedoch in einer Referendumsabstimmung im Jahr 1900, unter anderem deshalb, weil ein Obligatorium für die Unfall- und Krankenversicherung vorgesehen war. Auch die Arbeiterschaft war gegen das Gesetz, weil die Gewerkschaften die Existenz ihrer Krankenkassen bedroht sahen. Es sollte bis im Jahre 1911 dauern, bis das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz verabschiedet wurde. Unter Berücksichtigung der Kritik am ersten Gesetz verzichtete man in der neuen Vorlage auf das eidgenössische Obligatorium. Stattdessen versuchte man das sozialpolitische Ziel eines Schutzes vor Krankheitsfolgen auf indirektem Weg zu erreichen, und zwar durch die Subventionierung der bestehenden freiwilligen Krankenkassen und durch die Delegation des Gesetzgebungsrechts über das Obligatorium an die Kantone (vgl. Hartmann 1971: 122).

In der Zwischenkriegszeit wurde im Jahr 1925 in der Verfassung die Bundeskompetenz für die Schaffung einer Invaliditäts-, Alters- und Hinterlassenenversicherung verankert. Doch dauerte es auch hier lange, bis die entsprechenden Gesetze alle Hürden genommen hatten. Weiter wurde 1924 ein Subventionsgesetz für die Arbeitslosenkassen verabschiedet. Diese Subventionen wurden an die Erfüllung von Mindestanforderungen seitens der Kassen gekoppelt (vgl. Obinger 1998: 100). Nach dem zweiten Weltkrieg sah die Situation anders aus. Einerseits hatte sich im kriegsverschonten Land ein gewisses Solidaritätsgefühl herausgebildet, andererseits erlaubte der nach dem Krieg einsetzende wirtschaftliche Aufschwung einen zügigen Ausbau der Sozialversicherungen. Es wurden bald die Verfassungsgrundlage für Familienzulagen, Mutterschaftsversicherung, Arbeitslosenversicherung und Erwerbsausfallsversi-

cherung für Dienstleistende geschaffen und das Gesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung trat in Kraft. 1966 trat das Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV in Kraft. Es handelte sich um ein Rahmengesetz, d. h. die Kantone mussten eigene Einführungsgesetze erlassen. Erst nach der Genehmigung dieser Gesetze durch den Bundesrat konnten die Bundesbeiträge an die Kantone ausgerichtet werden und die Ergänzungsleistungen zu fliessen beginnen (vgl. Kapitel 3.2.1 und Hartmann 1971: 69 f.).

Sozialversicherung	Verfassungsgrundlage von	Gesetz in Kraft
Militärversicherung	1874	1903
Kranken- und Unfallversicherung > Obligatorische Krankenversicherung	1890	1914/18 1996
Alters- und Hinterlassenenversicherung	1925	1948
Invalidenversicherung	1925	1960
Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	1925	1966
Familienzulagen > in der Landwirtschaft > für Arbeitnehmende ausserhalb der Landwirtschaft	1945	1953 2009
Mutterschaftsversicherung	1945	2005
Arbeitslosenversicherung	1947	1952
Erwerbsausfallentschädigung für Dienstleistende (EO)	1947	1953
Berufliche Vorsorge	1972	1985

Tabelle 1: Einführungsdaten der Sozialversicherungen (vgl. Bollier 2007: 25 und Fragnière/Christen 1988: 41)

Die neusten Entwicklungen sind die Erfüllung des aus dem Jahr 1945 stammenden Auftrags zur Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung im Jahr 2005 sowie die Einführung per 2009 eines eidgenössischen Familienzulagengesetzes, das alle Arbeitnehmenden ausserhalb der Landwirtschaft sowie Nichterwerbstätige mit bescheidenen Einkommen erfasst. Bisher hatte der Bund seine Kompetenz nur für eine Familienzulagenordnung in der Landwirtschaft (FLG) ausgeschöpft. An Stelle des Bundes hatten alle 26 Kantone eigene kantonale rechtliche Familienzulagenordnungen geschaffen, die nun mit neuen Einführungsgesetzen an die Bundesvorgaben angepasst wurden.

Abschliessend kann gesagt werden, dass die Sozialversicherungen im Laufe den 20. Jahrhunderts sukzessive geschaffen wurden. Da der Problemdruck auf lokaler und kantonaler Ebene grösser war, wurden dort auch rascher Lösungen für soziale Probleme gesucht. Die ersten sozialversicherungsrechtlichen Lösungen entstanden durch Gemeinden, Städte, Kantone aber auch durch private und betriebliche Trägerschaften. Die bundesrechtlichen Versicherungen

ersetzen oft bereits bestehende Lösungen. Der Bund musste dabei auf die bestehenden Regulierungsmuster Rücksicht nehmen, wodurch eine hohe sozialpolitische Pfadabhängigkeit begründet wurde (vgl. Obinger 1998: 47). Gemäss Obinger (S. 98 ff.) entstanden deshalb oft Subventionsgesetze, welche die originären dezentralen Trägersysteme mit ihren ausdifferenzierten Organisationsstrukturen weit gehend untangiert liessen, sie nur unter ein Rahmengesetz stellten und das Versicherungsgeschäft der dezentralen Kassen mit öffentlichen Mitteln unterstützen. Beispiele hierfür sind die Krankenversicherung von 1911, die Subventionierung der Arbeitslosenkassen von 1924 sowie die Ergänzungsleistungen. Der schweizerische Vollzugsföderalismus sei eine Kompensation für den Entzug der Gesetzgebungskompetenz durch den Bund und garantiere den Kantonen in der Sozialpolitik neben unmittelbaren Regulierungs- auch beträchtliche Mitgestaltungsmöglichkeiten bei Bundesprogrammen.

4 Zentralisierungstendenzen bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen

Nachdem im vorherigen Kapitel auf die aktuelle Aufgabenteilung von Bund und Kantonen in der Sozialpolitik eingegangen wurde, soll nun das spezifische Augenmerk auf die Bedarfsleistungen gelegt werden. Es soll aufgezeigt werden, dass sich die Stimmen mehren, welche eine Zentralisierung der Bedarfsleistungen fordern, und welches die Gründe dafür sind.

4.1 Dschungel der Bedarfsleistungen

Verschiedene Studien habe in den letzten Jahren die Lebenssituation von armutsgefährdeten Haushalten interkantonal verglichen und dabei Probleme im System der Bedarfsleistungen geortet (vgl. Wyss/Knupfer 2003; Knupfer/Bieri 2007; Knupfer u. a. 2007). Diese sollen in der Folge beschrieben werden.

Die erste Feststellung ist, dass Armut auch vom Wohnort abhängt. Ein Vergleich des verfügbaren Einkommens, das einem Haushalt mit gleichem Bruttoeinkommen nach Erhalt von Sozialleistungen und nach Abzug der Ausgaben für Miete, Krankenkassenprämie, Steuern und familienergänzende Kinderbetreuung übrig bleibt, zeigt grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Das soll an Hand eines Beispiels illustriert werden: Bei einer allein erziehenden Frau mit einem Kind und einem Jahresbruttolohn von CHF 45'563 beträgt die Differenz zwischen dem höchsten verfügbaren Einkommen in Sitten und dem tiefsten verfügbaren Einkommen in Schwyz CHF 18'085, also rund CHF 1'500 im Monat (vgl. Knupfer/Bieri 2007: 53). Grund für diese markante Differenz sind insbesondere Unterschiede bei der Höhe der Alimentenbevorschussung, sowie bei den Kosten für die Kinderbetreuung. Aber auch die nach dem Erhalt der Prämienverbilligung resultierende Netto-Krankenkassenprämie, die Höhe der Miete sowie die Steuern haben einen wesentlichen Einfluss.

Eine weitere Feststellung ist, dass in den einzelnen Kantonen verschiedene Widersprüche im Netzwerk von Einkommen, Sozialtransfers und Steuern bestehen. So lohnt es sich zum Beispiel in gewissen Fällen nicht, ein höheres Erwerbseinkommen zu erwirtschaften, da dies letztlich nur zu geringfügig mehr oder sogar zu weniger verfügbarem Einkommen führt (so genannte Armutfallen oder Schwelleneffekte). Dies wurde insbesondere im Übergang zwischen Sozialhilfe und vorgelagerten Sozialleistungen festgestellt. Das verfügbare Einkommen eines Haushaltes kann je nach Haushaltskonstellation im System der Sozialhilfe höher sein als an jenem Punkt der Einkommensskala, an dem gerade kein Anspruch auf Sozialhilfe mehr besteht. Damit verbunden sind negative Anreize, von der Sozialhilfe wegzukommen.

Grund für diese negativen Anreize ist die Tatsache, dass die kantonalen Sozialleistungen nie hinsichtlich ihrer gemeinsamen, systemischen Wirkung auf das letztlich verfügbare Einkommen eines betroffenen Haushaltes aufeinander abgestimmt wurden. Die summierten Auswirkungen einer Einkommensveränderung auf die Leistungen der verschiedenen Leistungsträger

und auf die Steuerforderung und damit auf das verfügbare Einkommen sind intransparent und teilweise paradox. Die fehlende Wirkungskoordination der einzelnen Leistungen untereinander und im Zusammenspiel mit den Steuern wird durch die uneinheitliche Berechnung des Einkommens bzw. des Leistungsanspruchs, durch unterschiedliche Haushaltsdefinitionen und somit durch nicht vergleichbare Leistungsgrenzen bei den einzelnen Trägern noch verschärft. Nicht nur Leistungsbezügerinnen und -bezüger erleben die Systeme als schwer verständlich, auch auf diesem Gebiet berufstätige Fachleute beklagen die mangelnde Transparenz sowie schwierig zu erklärende Ungerechtigkeiten in Einzelfällen.

Verschiedene Kantone sind in den letzten Jahren aktiv geworden und haben ihre Bedarfsleistungen besser aufeinander abgestimmt. So haben die Kantone Genf, Neuenburg und Basel-Stadt kantonale Harmonisierungsgesetze erlassen und weitere Kantone haben entsprechende Arbeiten in Angriff genommen.

Abschliessend soll festgehalten werden, dass die heutige Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zu einer fehlenden Gesamtsicht über das ganze System führt. So gibt es Lücken im Leistungssystem, für welche sich niemand direkt zuständig fühlt. Gemäss SODK (2008: 22) kann festgestellt werden, dass eine wachsende Zahl von Menschen durch die Maschen des sozialen Schutzes fällt und ganze Personengruppen dauerhaft auf die Sozialhilfe angewiesen sind, obwohl die Sozialhilfe eigentlich für die Überbrückung einer vorübergehenden Notsituation konzipiert ist. Die mangelnde Koordination zwischen den Sozialleistungen führt zudem dazu, dass heute jedes Sozialwerk einzeln analysiert und wo nötig saniert wird. So führt die Sanierung einer Sozialversicherung oft zur Belastung einer anderen Versicherung oder der Sozialhilfe, was gleichzeitig einer Kostenverschiebung von Bund zu Kantonen gleichkommt.

Die hier geschilderte Situation führt dazu, dass die Kantone ihre Politik nicht (nur) an den Bedürfnissen ihrer Bevölkerung ausrichten, sondern immer auch die Situation in den anderen Kantonen, insbesondere in den Nachbarkantonen, im Blick haben. So besteht Angst vor Sozialtourismus, d. h. dass eine grosszügige Sozialleistung einkommensschwache Haushalte von weniger grosszügigen Kantonen anziehen könnte. Um dies vorzubeugen, werden Bedarfsleistungen oft mit Karenzfristen belegt, d. h. dass die Leistung erst nach einer gewissen Anzahl Jahren Wohnsitz im bestimmten Kanton (z. B. nach zwei Jahren) ausgerichtet werden.

4.2 Aktuelle Diskussion zu den einzelnen Bedarfsleistungen

Aufgrund der oben aufgeführten Probleme haben in den letzten Jahren die Forderungen nach einer Zentralisierung der Bedarfsleistungen zugenommen. Anhand der wichtigsten Beispiele soll aufgezeigt werden, wie sich diese Forderungen äussern und was der Stand der Diskussion ist.

4.2.1 Alimentenbevorschussung

Die Alimentenbevorschussung ist ein in fast allen Kantonen bedarfsabhängig ausgerichtetes Instrument zur Sicherung der Unterhaltsleistungen von Kindern, deren Eltern getrennt oder geschieden sind und für welche die Unterhaltszahlung ausbleibt. Auf Gesuch hin springt die öffentliche Hand in die Lücke und bevorschusst die geschuldeten Unterhaltsbeiträge. In Art. 293 ZGB ist nebst dem Anspruch auf Unterhaltsbeiträge die Aufforderung an die Kantone enthalten, Kinderalimente zu bevorschussen. Es ist jedoch nur eine Aufforderung, da für eine direkte Verpflichtung die Verfassungsgrundlage fehlt. Heute kennen alle Kantone eine Alimentenbevorschussung für Kinder. Diese basiert jedoch auf höchst unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen und die Höhe der bevorschussten Beträge sowie die Dauer der Bevorschussung variieren von Kanton zu Kanton. Einige Kantone kennen zudem auch eine Bevorschussung von Ehegattenalimenten.

Die Harmonisierung der Alimentenbevorschussung ist Thema verschiedener Vorstösse. Aktuell hängig ist eine Standesinitiative des Kantons Zürich von Februar 2009 sowie ein Postulat der nationalrätlichen Sozial- und Gesundheitskommission SGK-NR von 2006 (vgl. Anhang 1). Weitere Anträge auf die Einreichung einer Standesinitiative sind in verschiedenen Kantonen eingereicht worden. Bereits 2004 war eine ähnlich lautende Motion der SGK-NR abgelehnt worden. Grund dafür waren die begrenzten Kompetenzen des Bundes in diesem Bereich. Unter dem Titel „Unterstützung von Massnahmen zum Schutz der Familie“ (vgl. Art. 116 Abs. 1 BV) könnte der Bund allenfalls in einem neuen Bundesgesetz Kriterien festlegen, welche die Kantone erfüllen müssten, um in den Genuss von Finanzhilfen zu kommen. Die Harmonisierung würde demnach durch finanzielle Anreize erfolgen. Eine weitergehende Rechtsetzungsbefugnis des Bundes würde die Schaffung einer kompetenzbegründenden Norm in der Bundesverfassung bedingen.

Die SODK hat sich im 2008 für eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung auf nationaler Ebene ausgesprochen. Gleichzeitig schiebt der Bundesrat den Ball der SODK zu, welche für die Koordination der Alimentenbevorschussung in den Kantonen zuständig sei. Zur Diskussion steht neben der Harmonisierung der Alimentenbevorschussung im Bundesrecht der Abschluss einer interkantonalen Vereinbarung.

4.2.2 Ausbildungsbeiträge

Nach geltendem Recht ist das Stipendienwesen grundsätzlich Sache der Kantone. Der 1964 in die Bundesverfassung eingefügte Stipendienartikel ermächtigt den Bund jedoch, sich mit finanziellen Beiträgen an den kantonalen Aufwendungen für Stipendien und Studiendarlehen zu beteiligen. Seit der NFA ist der Bund nur noch über Beiträge an Stipendien für die Tertiärstufe an den Ausbildungsbeiträgen beteiligt. Im Jahr 2006 wurde in diesem Zusammenhang auf Bundesebene ein neues Ausbildungsbeitragsgesetz geschaffen, welches das alte, aus dem Jahr 1965 stammende Subventionsgesetz des Bundes ersetzt. Im Verlaufe des Legiferierungsprozesses wurden jedoch beinahe alle Bestimmungen, welche als Mindeststandards in

Richtung einer materiellen Harmonisierung zielten, aus der Vorlage eliminiert. Eine parlamentarische Initiative aus dem Jahr 2007 (vgl. Anhang 1) fordert nun das Parlament auf, dieses Anliegen erneut aufzunehmen und eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, welche die Kantone bei der Stipendienbewilligung zur Einhaltung von Mindeststandards verpflichtet. Ebenfalls hängig auf Bundesebene ist eine Standesinitiative des Kantons Solothurn, welche ein Rahmengesetz für Stipendien fordert, das via Festlegung von Mindeststandards zu einer Harmonisierung führen soll.

Grosse Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen im Bereich der Ausbildungsbeiträge insbesondere in materieller Hinsicht (vgl. Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 2009: 4). So weichen die Leistungen, die eine identische Person in den verschiedenen Kantonen erhalten würde, stark von einander ab. Unterschiede bestehen zudem hinsichtlich des Kreises der Personen, die Stipendien oder Darlehen erhalten können.

Es wurden in der Vergangenheit bereits verschiedene Versuche unternommen, die Ausbildungsbeiträge zu harmonisieren. Die Versuche führten aber nur teilweise zum Erfolg. Im Jahr 1997 wurde von der EDK ein Modellgesetz mit empfehlendem Charakter verabschiedet, das eine gewisse Angleichung der Stipendiensysteme brachte. Doch nun hat die Plenarversammlung der schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren am 18. Juni 2009 eine interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge verabschiedet. 21 Kantone stimmten dem Konkordat zu, zwei lehnten es ab und drei Kantone enthielten sich der Stimme. Das Konkordat geht nun in die kantonalen Beitrittsverfahren. Es tritt bei zehn Beitritten in Kraft. Das Stipendien-Konkordat ersetzt nicht die kantonalen Stipendiengesetze. Es wird aber bewirken, dass sich die Gesetze in wichtigen Punkten angleichen. Das Konkordat macht Vorgaben zum Bezückerkreis, der Alterslimite für den Bezug, der Dauer der Unterstützung, der Art der Berechnung sowie der Höhe der Leistungen. Es handelt sich um Mindeststandards, welche von den Kantonen eingehalten werden müssen. Die Kantone dürfen aber auch weiter gehen. In vielen Bestimmungen nimmt das Konkordat Lösungen auf, die bereits heute in einem Teil der Kantone Anwendung finden. Was das Konkordat konkret an Veränderungen auslöst, ist deshalb für jeden Kanton einzeln zu beantworten.

4.2.3 Sozialhilfe

Die Sozialhilfe ist heute – abgesehen von den in Kapitel 3.2.1 aufgezeigten Ausnahmen – in der Kompetenz der Kantone. Da zudem viele Kantone die Durchführung der Sozialhilfe an die Gemeinden delegiert haben, bestehen sehr viele unterschiedliche Sozialhilfesysteme. Eine gewisse Harmonisierung hat jedoch aufgrund der Empfehlungen der SKOS stattgefunden. Die SKOS-Richtlinien werden heute von fast allen Kantonen zumindest teilweise berücksichtigt. Gewisse Kantone haben die Berücksichtigung der SKOS-Richtlinien in ihren Gesetzen festgeschrieben. Somit trägt die SKOS als private Organisation mit ihren Empfehlungen dazu bei, innerhalb dieses Regulierungsdschungels die Leistungsbemessung zu harmonisieren. Die SKOS-Richtlinien haben einen speziellen Platz im juristischen System der Sozialhilfe. Sie entstammen einer Fachorganisation, die die Sozialhilfe-Vertretungen der Gemeinden, Kanto-

ne und privater Institutionen zusammenschliesst. Gemäss Obinger (1998: 110) korrigiert damit der dritte Sektor durch Standardisierungs- und Koordinationsaufgaben föderalismusbedingte ineffiziente Regulierung, indem für die lokalen Behörden Handlungsempfehlungen zur Verfügung gestellt werden. Im Gegenzug wird die SKOS von den Gemeinden und den Kantonen subventioniert.

Bereits als die Konferenz der Armenpfleger, wie die SKOS zu Beginn hiess, 1905 gegründet wurde, stand die Forderung nach einem Bundesgesetz für die Sozialhilfe auf dem Programm (vgl. Schmid 2009: 1). Und heute mehr als hundert Jahre später steht die Forderung immer noch im Raum. Anlässlich der Verfassungsreform scheiterte ein von einer Minderheit der Sozial- und Gesundheitskommission des Nationalrates eingebrachter Vorstoss, nach welchem der Bund hätte ermächtigt werden sollen, Bestimmungen über den Mindestgehalt der Leistungen zu erlassen, und die Kantone mit finanziellen Beiträgen zu unterstützen (vgl. Mader 2008: 1802). Im Sommer 2008 sprach sich die SODK für die Schaffung eines neuen Bundesgesetzes aus. Im März 2009 widmete die SKOS ihre nationale Tagung diesem Thema. Es ist zu erwarten, dass die politische Diskussion zu diesem Thema in den nächsten Jahren anhalten wird.

4.2.4 Ergänzungsleistungen für Familien

Ein weiteres Gebiet, auf dem eine Zentralisierung diskutiert wird, sind Ergänzungsleistungen für Familien. Familien-Ergänzungsleistungen sind bedarfsabhängige Leistungen für einkommensschwache Familien. Im Unterschied zu den anderen Bedarfsleistungen handelt es sich hierbei um eine neue Bedarfsleistung, die erst in zwei Kantonen eingeführt wurde. Tessin kennt die Leistung bereits seit 1997, weshalb oft vom „Tessiner Modell“ gesprochen wird. Solothurn wird die Leistung per 2010 einführen. In mehreren anderen Kantonen sind politische Vorstösse hängig, die eine Einführung dieser Leistung fordern.

Spannend ist die Diskussion insbesondere, weil parallel zu den Bestrebungen in den Kantonen auch das Bundesparlament sich mit Ergänzungsleistungen für Familien beschäftigt. Zwei parlamentarische Initiativen (vgl. Anhang 1) verlangen die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene. Sie stammen aus dem Jahr 2000 und ihre Bearbeitung wurde durch den Nationalrat mehrfach verlängert. Während die Kantone eine Einführung auf Bundesebene unterstützen und die entsprechenden Vorschläge abwarteten, beschloss die SGK-NR Anfang 2009 eine Sistierung der Vorlage. Grund dafür war die Diskussion über die verfassungsmässigen Grundlagen sowie über die Exportierbarkeit der Ergänzungsleistungen ins Ausland. Der Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern beauftragte daraufhin das Bundesamt für Sozialversicherungen, einen Entwurf zu erarbeiten, der auf die gezielte Entlastung der Working Poor abzielen und sicherstellen soll, dass keine Exportierbarkeit der Leistungen möglich ist. Im Unterschied zum Vorschlag der SGK-NR soll die Kompetenz für die Einführung von Ergänzungsleistungen bei den Kantonen bleiben.

4.2.5 Prämienverbilligung

Vorläufig gescheitert ist der Versuch, die Prämienverbilligung in den Kantonen an einheitliche Regeln zu knüpfen. Der Bundesrat schlug dazu im Jahr 2004 in seiner Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vor, ein Sozialziel einzuführen, nach welchem die Belastung eines Haushalts durch die Krankenkassenprämie nicht mehr als einen gewissen Prozentsatz des Einkommens ausmachen dürfe. Der Rest sollte über die Prämienverbilligung abgefangen werden. Dieser Vorschlag hatte insbesondere aufgrund des Widerstands der Kantone keine Chance. Die Kantone befürchteten ein unkontrolliertes Wachstum der Prämienverbilligungsausgaben und verlangten eine entsprechend grössere finanzielle Beteiligung des Bundes. Hauptproblem in diesem Zusammenhang ist die nach Kanton markant unterschiedliche Prämienbelastung. Für Kantone mit hohen Prämien bedeutet eine entsprechende Entlastung für Haushalte mit bescheidenen Einkommen eine starke finanzielle Belastung, ohne dass sie über (genügend) Instrumente verfügen, um auf die Prämienhöhe Einfluss zu nehmen. Stattdessen verpflichtete das Bundesparlament im 2005 die Kantone, für Kinder und junge Erwachsene in Haushalten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen die Prämie um mindestens 50 Prozent zu verbilligen. Kürzlich eingereichte Vorstösse mit dem Ziel die Bundesmittel für die Prämienverbilligung zu erhöhen, hatten im Parlament keine Chance.

4.2.6 Exkurs: Steuerpolitik

Sowohl Bedarfsleistungen als auch Steuern sind Umverteilungsinstrumente. Bedarfsleistungen sind Sozialleistungen des Staates an Haushalte mit kleinen Einkommen. Je tiefer das Einkommen, desto höher sind die ausbezahlten Leistungen. Bei den Steuern fliesst das Geld in die andere Richtung. Die Einwohnerinnen und Einwohner bezahlen Steuern an den Staat. Je höher das Einkommen, desto mehr Steuern müssen bezahlt werden. Bedarfsleistungen und Steuern sind somit das Gegenstück voneinander. Da beide Instrumente Einfluss auf das letztlich verfügbare Einkommen eines Haushalts haben, soll hier im Sinne eines Exkurses ein Blick auf die schweizerische Steuerpolitik geworfen werden.

Die fiskalpolitische Autonomie der Kantone ist in der Schweiz stark verankert. In der Folge davon stehen die Kantone untereinander im Steuerwettbewerb. Dieser beruht auf drei Pfeilern: der kantonalen Einnahmenautonomie durch das Festlegen der Steuergesetze, der kantonalen Ausgabenautonomie durch das Bestimmen des Budgets sowie dem Finanzausgleich auf Bundesebene, der einen gewissen Ausgleich der kantonalen Unterschiede herbeiführt (vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement 2009). Die Autonomie der Kantone in fiskalpolitischen Fragen ist jedoch nicht grenzenlos. Das Steuerharmonisierungsgesetz auf Bundesebene schafft eine formelle Angleichung der Steuerbemessungsgrundlage unter den Kantonen. Materiell greift der Bund jedoch nicht in die Steuerhoheit der Kantone ein, d. h. der Bund ist nicht für die Steuersätze, Freibeträge und Abzüge – und damit die Steuerbelastung – zuständig.

Genauso wie es bei den Bedarfsleistungen grosse Unterschiede zwischen den Kantonen gibt, ist die Steuerbelastung der Haushalte von Kanton zu Kanton verschieden. Deshalb erstaunt es nicht, dass es auch auf diesem Gebiet immer wieder zu Forderungen nach einer materiellen Steuerharmonisierung kommt. Zentrale Argumente sind horizontale Steuergerechtigkeit und rechtsgleiche Behandlung der Steuerpflichtigen sowie Verhinderung der Steuerflucht und somit Wahrung der Autonomie der Gemeinwesen hinsichtlich der Bestimmung des öffentlichen Leistungsangebots und der Art der Finanzierung. Der letzte Versuch der materiellen Steuerharmonisierung galt der Steuerbefreiung des Existenzminimums. Mit einer parlamentarischen Initiative der SGK-NR aus dem Jahr 2006 sollte das Existenzminimum ausdrücklich steuerfrei erklärt werden (vgl. Anhang 1). Das Vorhaben scheiterte jedoch, weil der Ständerat im 2007 zum zweiten Mal nicht auf die Vorlage eintrat. Zuvor hatten sich die Kantone in einer Anhörung mehrheitlich gegen das Anliegen ausgesprochen, bzw. hielten sie eine solche Bestimmung für unnötig.

4.3 Weitere politische Vorstösse und sozialpolitische Akteure

Nebst der Diskussion zu einzelnen Bedarfsleistungen gibt es eine ganze Reihe politischer Vorstösse, die das System als Ganzes im Visier haben. Dazu kommen Forderungen und Positionsbezüge verschiedener ausserparlamentarischer Akteure.

4.3.1 Verschiedene politische Vorstösse

Auf Bundesebene brachten in den letzten Jahren verschiedene parlamentarische Vorstösse Vorschläge zur strukturellen Neugestaltung der Sozialen Sicherheit (vgl. Anhang 1). Mit zwei gleichlautenden Motionen wollen Jacqueline Fehr und Reto Wehrli den Bundesrat beauftragen, eine gezielte Neugestaltung der sozialen Sicherheit in Angriff zu nehmen. Die staatlichen Kernaufgaben der Existenzsicherung sowie der sozialen und beruflichen Integration müssen aufeinander abgestimmt und Leistungen angeglichen werden. Die Sozialhilfe sei dabei ins Netz der sozialen Sicherheit einzubinden. Der Bundesrat solle den Lead übernehmen, jedoch seien Kantone und Sozialpartnern miteinzubeziehen. Ziel sei die schrittweise Harmonisierung von Leistungen bei jeder laufenden Revision der Einzelgesetze, die Zusammenführung von Sozialzweigen und die Verzahnung zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe. Sozialpolitisch dränge sich besonders eine bundesgesetzliche Definition der Existenzsicherung auf.

Ebenfalls hängig ist ein Postulat von Christine Goll, das den Bundesrat auffordern möchte, einen Bericht über das gesamte System der sozialen Sicherung vorzulegen. Der Bericht solle die Schwächen und Problem des heutigen Systems der Leistungen zur Existenzsicherung analysieren und geeignete Lösungsvorschläge enthalten.

Überwiesen und zur Zeit in Bearbeitung ist eine Motion der SGK-NR aus dem Jahr 2006, welche den Bund auffordert, eine nationale Konferenz zur beruflichen und sozialen Integration durchzuführen. Dabei solle zusammen mit den zentralen Akteurinnen und Akteuren

(Kantone, Gemeinden, Städte, SODK, Wirtschaft usw.) eine gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut erarbeitet werden.

Schon zuvor hatte Stéphane Rossini versucht, die Modernisierung des Sozialstaates einzuleiten. Er schlug vor, die soziale Sicherheit in den vier Sektoren Alter, Gesundheit/Pflege, Erwerbsausfall/Umschulung/Eingliederung und Familie zu bündeln. Der Nationalrat hat die Initiative jedoch im Frühjahr 2009 verworfen.

Weitere kürzlich eingereichte Vorstösse sind die Motion von Katharina Prelicz-Huber, welche für jede Person eine (bedarfsunabhängige) Grundsicherung fordert, sowie das Postulat von Claude Hêche, welches den Bundesrat ersucht, die Schwelleneffekte in der Sozialpolitik zu analysieren und Varianten zu prüfen, um die Schwelleneffekte zu vermindern oder sogar zu beseitigen.

4.3.2 Forderungen weiterer sozialpolitischer Akteure

Zentrale Akteure in der schweizerischen Sozialpolitik sind die SODK und die SKOS. Beide beteiligen sich aktiv an der aktuellen Diskussion.

Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) vertritt die Interessen der Kantone auf dem Gebiet der Sozialpolitik (vgl. www.sodk.ch). Mit der Verabschiedung verschiedener sozialpolitischer Positionen durch den Vorstand der SODK wurde das Engagement der SODK in der Familien- und Sozialpolitik gefestigt. Die SODK setzt sich für die Sicherstellung eines adäquaten familienergänzenden Kinderbetreuungsangebots und für ein dauerhaftes finanzielles Engagement des Bundes in diesem Bereich ein. Sie befürwortet die Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen auf Bundesebene und von steuerlichen Entlastungen für Familien und hat sich für eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung ausgesprochen. Im Sinne einer vertikalen Verbundaufgabe haben die SODK und das Eidgenössische Departement des Innern eine ständige Gesprächsplattform zwischen den Verantwortlichen für die Sozialpolitik der Kantone, der Gemeinden und Städte sowie des Bundes etabliert. Aktuelle Themen sind u. a. die Familienpolitik sowie ein mögliches Koordinations- bzw. Rahmengesetz zur Existenzsicherung. Ein Bericht der SODK (2008: 24 ff.) schlägt in diesem Zusammenhang ein zweistufiges Vorgehen vor. In einem ersten Schritt solle der Bund ein Bundesgesetz zur Koordination der Existenzsicherungssysteme erlassen. Dieses solle sich auf die geltende Kompetenzordnung stützen und könne somit ohne Verzögerung in Angriff genommen werden. Ziel wäre die Koordination des die Existenzsicherung tangierenden Bundesrechts. Gleichzeitig solle ein Verfassungsartikel zur Existenzsicherung und Integration erlassen werden, welcher ein ganzheitliches Konzept im Bereich der Existenzsicherung erlauben würde. In einem zweiten Schritt könne daraufhin ein Rahmengesetz des Bundes für die Existenzsicherung ausgearbeitet werden, das ein einheitliches, kohärentes Konzept für das Zusammenspiel der verschiedenen Existenzsicherungsinstrumente enthalte.

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ist ein Fachverband, der sich für die Ausgestaltung und Entwicklung der Sozialhilfe in der Schweiz engagiert. Er setzt sich aus Vertretungen von Gemeinden, Kantonen, Bund sowie von privaten Organisationen des Sozialbereichs zusammen (vgl. Kapitel 4.2.3). Die Studie der SKOS „Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz“ (Wyss/Knupfer 2003) sowie die Folgestudien (Knupfer 2007 und Knupfer/Bieri 2007) haben durch das Aufzeigen der grossen Unterschiede zwischen den Kantonen die Zentralisierungsdiskussion stark belebt. Die SKOS kritisiert die bestehenden Unterschiede und hält die Grössenordnungen, in denen sich die sozialen Ungleichheiten zwischen den Kantonen bewegen, für nicht mehr mit dem staatstragenden Argument des Föderalismus relativierbar oder gar entschuldbar (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe 2003: 38). Wie weiter oben beschrieben, hat die SKOS ihre nationale Tagung 2009 dem Thema „Bundesgesetz für die Sozialhilfe“ gewidmet (vgl. Schmid 2009). Die SKOS unterstützt die Forderung nach einem Bundesgesetz zur Existenzsicherung. Darin soll die Rolle der Sozialhilfe und der übrigen kantonalen Bedarfsleistungen im System der Sozialen Sicherung geregelt werden. Weiter spricht sie sich für die materielle Harmonisierung der Sozialhilfe aus. Ebenso unterstützt die SKOS die Harmonisierung der Alimentenbevorschussung auf Bundesebene und die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesstufe.

Weitere in letzter Zeit diskutierte Vorschläge sind die Einführung einer allgemeinen Erwerbsausfallversicherung und der NFA-SoSi. Im Zentrum der von der Caritas eingebrachten Idee einer allgemeinen Erwerbsausfallversicherung (vgl. Knöpfel 2008: 5 ff.) steht eine neue Sozialversicherung, die alle Sozialversicherungen ersetzt, die in irgendeiner Weise Lohnausfälle versichern. Eine materielle Neuerung wäre dabei das Obligatorium für die Krankentaggeldversicherung. Diese neue Sozialversicherung soll durch eine Ergänzungsleistung für alle, deren Versicherungsschutz nicht existenzsichernd ist, ergänzt werden. Eine ähnliche Idee hat Andreas Dummermuth, Geschäftsleiter der Ausgleichskasse/IV-Stelle Schwyz, formuliert (2009). Er fordert die Neugestaltung der Finanzen und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und den Kantonen für das soziale Sicherungssystem. Die NFA-SoSi soll die verschiedenen Sicherungssysteme entlang den drei Grundfragen Heilbehandlung, Eingliederung und Existenzsicherung bündeln. Dabei soll die Sozialhilfe, und da geht der Vorschlag weiter als derjenige der Caritas, in einem Bundesrahmengesetz über die Sozialhilfe geregelt werden.

Schliesslich hat das Denknetz – ein Denk-Netzwerk der Linken – kürzlich das Modell einer Allgemeinen Existenzversicherung in die Diskussion eingebracht. Diese würde alle Sozialversicherungen inklusive die Sozialhilfe zusammenfassen. Taggelder sicherten die materielle und soziale Existenz bei vorübergehendem Erwerbsausfall, Renten die lang anhaltende oder dauerhafte Arbeitsunfähigkeit. Gleichzeitig sollen damit bestehende Lücken geschlossen werden: und zwar mit obligatorischen Taggelder für Krankheit, bezahltem Elternurlaub und Versicherungsschutz für Selbständigerwerbende.

Ziel dieses Überblicks war es zu zeigen, dass die Zentralisierung der Bedarfsleistungen ein auf verschiedenen Ebenen und von verschiedenen Akteuren viel diskutiertes Thema ist. Dabei gehen die Vorschläge von einer Zentralisierung einer einzelnen Bedarfsleistung bis hin zur

Neugestaltung des gesamten Systems der Sozialen Sicherheit. Die Vorschläge zur Revision des Gesamtsystems kritisieren das Fehlen eines einheitlichen gesetzgeberischen Konzepts, das die auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene bestehenden Instrumente der Sozialen Sicherheit horizontal (innerhalb derselben Ebene) und vertikal (zwischen den Ebenen) koordiniert.

5 Zentralisierungsmodelle – Diskussion

Wie wir im vorherigen Kapitel gesehen haben, besteht keine einheitliche Meinung (mehr), dass die Bedarfsleistungen auf der Ebene der Kantone und Gemeinden am richtigen Ort angesiedelt sind. Die Frage, ob es an der Zeit ist, die Bedarfsleistungen zu zentralisieren, ist auf die politische Agenda gelangt. Die zunehmende Relevanz der Bedarfsleistungen mit dem Zuwachs sozialer Probleme (Working Poor, Jugendarbeitslosigkeit, Alleinerziehende) und die durch die wachsende Mobilität und die Forschung vorhandene Information über die grossen Unterschiede haben das Bewusstsein geschärft und die heutige Diskussion ausgelöst. In diesem Kapitel werden als erstes die zentralen Argumente für und gegen eine Zentralisierung der Bedarfsleistungen zusammengefasst und anschliessend die verschiedenen Zentralisierungsmodelle diskutiert.

5.1 Zentrale Argumente

Das Hauptargument für eine Zentralisierung der Bedarfsleistungen ist die grosse Ungleichbehandlung der Einwohnerinnen und Einwohner, die durch die unterschiedlichen Lösungen in den verschiedenen Kantonen entsteht. Wie weiter oben beschrieben, können die unterschiedlich ausgestalteten Bedarfsleistungen in den Kantonen bei gleichem Bruttoeinkommen zu markant differierenden verfügbaren Einkommen führen. Obwohl das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Unterschied zu Deutschland nicht in der Bundesverfassung festgeschrieben ist (vgl. Kapitel 3.2.2), scheint die Bereitschaft, die aktuellen Unterschiede zu akzeptieren, nicht mehr bei allen vorhanden zu sein. Wie in Kapitel 2.3.3 beschrieben, dürfen die Unterschiede nicht zu gross sein, da sonst der Zusammenhalt der Gesellschaft und letztlich der Föderalismus gefährdet sein können. Ein weiteres Argument für eine Zentralisierung ist die mangelnde Koordination unter den Bedarfsleistungen einerseits und zwischen Sozialversicherungen und Bedarfsleistungen andererseits. Die Zuständigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie das Vorhandensein vieler verschiedener Systeme machen die Koordination und somit auch eine effiziente Sozialpolitik fast unmöglich und verhindern ein gesamtschweizerisches tragendes Netz der Sozialen Sicherheit. Dazu gehört auch die Tatsache, dass die teilweise bei Bedarfsleistungen vorhandenen Karenzfristen die Mobilität der Bezügerinnen und Bezüger einschränken.

Gegen eine Zentralisierung werden die Nähe einer dezentralen Lösung zu den Einwohnerinnen und Einwohnern, die grössere Flexibilität der niedrigeren Ebene, die Innovationsfähigkeit der Kantone sowie letztlich das Subsidiaritätsprinzip angeführt. Das Subsidiaritätsprinzip ist jedoch zu abstrakt, um in sich ein Argument darzustellen. Wie in Kapitel 2.2.2 erläutert, müssen auf der Basis des Subsidiaritätsprinzips dennoch im jedem Einzelfall Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen werden. Was die Nähe zu den Einwohnerinnen und Einwohnern betrifft, ist dies vor allem in Bezug auf die Umsetzung der Bedarfsleistungen und die teilweise damit in Verbindung stehenden Integrationsmassnahmen ein wichtiges Argument. So ist eine dezentrale Durchführung in jedem Fall zu unterstützen. Jedoch zweifelt die Verfasserin daran,

dass sich in der kleinräumigen Schweiz die Präferenzen bzw. die Bedürfnisse der Einwohnerinnen und Einwohner in Bezug auf die Existenzsicherung massgeblich unterscheiden und die materiellen Unterschiede damit begründet werden können.

Ein zentrales Argument für eine dezentrale Aufgabenerfüllung ist die politische Innovationsfähigkeit lokaler Gebietskörperschaften. Die Einführung der Ergänzungsleistungen für Familien in einigen Kantonen ist ein gutes Beispiel dafür. Während auf Bundesebene bisher keine Lösung zustande kam, konnten die Kantone selber aktiv werden. Das Gleiche gilt für die Flexibilität. Gewünschte Anpassungen sind in kleineren Gebietskörperschaften in der Regel leichter und v. a. schneller vorzunehmen.

Auch wenn die Autonomie der Kantone hoch gepriesen wird, darf nicht ausgeblendet werden, dass diese Autonomie dennoch ihre Grenzen hat. Die Kantone fällen Entscheide immer auch in Abhängigkeit der anderen Kantone, insbesondere der Nachbarkantone. Dies, um nicht bei einem Ausbau der Leistungen einkommensschwache Haushalte aus anderen Kantonen anzu ziehen, bzw. die Abwanderung guter Steuerzahlender befürchten zu müssen. Probleme, die mit einer Zentralisierung obsolet werden.

5.2 Zentralisierungsmodelle für die Bedarfsleistungen

Der Wunsch nach bzw. das Bedürfnis einer Zentralisierung sagt noch nichts über ihre Ausgestaltung aus. Basierend auf den in Kapitel 2.4 aufgezeigten Zentralisierungsformen und den aktuell diskutierten politischen Vorstössen und Vorschlägen, sollen in der Folge die verschiedenen Modelle diskutiert werden. Dabei steht die materielle Harmonisierung der Leistungen im Zentrum. Die Verfasserin ist sich bewusst, dass jedes Modell nebst der materiellen Angleichung noch weitere Auswirkungen hat. So müssen je nach Modell die Organisations- und/oder die Finanzierungsfrage neu ausgehandelt werden, was einen bedeutenden Einfluss auf die Erfolgchancen der Modelle hat. Die über die materielle Harmonisierung herausgehenden Fragen werden hier jedoch nur punktuell behandelt.

Nicht behandelt wird die Bildung von Spezialregionen, wie sie in Kapitel 2.4.2 beschrieben ist. Da es sich bei der mangelnden Koordination der Bedarfsleistungen um ein nationales Problem handelt, ist die Bildung einer vierten Ebene zwischen Bund und Kantonen in diesem Zusammenhang keine zu berücksichtigende Lösung.

5.2.1 Bundesgesetz

Die radikalste Zentralisierungsform ist die Verlagerung sämtlicher Kompetenzen auf Bundesebene. Dies könnte im Rahmen einer einzelnen Bedarfsleistung (z. B. Alimentenbevorschussung, Sozialhilfe oder Familien-Ergänzungsleistungen) oder auch für das Gesamtpaket der existenzsichernden Leistungen erfolgen. Sinnvollerweise würde die Durchführung an die Kantone delegiert, was die Fortsetzung der bestehenden organisatorischen Strukturen garan-

tieren würde. Grosse Diskussionen würde diese Variante bei der Finanzierung auslösen. Bis heute werden diese Leistungen von den Kantonen getragen, teilweise mit einer Beteiligung des Bundes. Diese Finanzierungsregelung müsste überdacht werden. Zudem müsste der soziodemografische Lastenausgleich neu geregelt werden. Ein grosses Hindernis für ein Bundesgesetz besteht, wenn zuerst eine kompetenzbegründende Norm in der Verfassung verankert werden muss.

5.2.2 Bundesrahmengesetz

Eine etwas abgeschwächte Variante ist die Einführung eines Bundesrahmengesetzes. Auf Bundesebene würde ein einheitlicher Rahmen mit Mindestvorgaben festgelegt, die Umsetzung würde weiterhin den Kantonen belassen. Die Vorteile dieser Lösung liegen darin, dass die Leistung sowohl in allen Kantonen als auch nach den gleichen Regeln durchgeführt wird. Gleichzeitig erhalten die Kantone die Möglichkeit, lokale Besonderheiten einzubeziehen, indem sie z. B. bei der Bedarfsrechnung die regional unterschiedlichen Mietkosten besser berücksichtigen können.

Eine Bundeslösung empfiehlt sich dort, wo bereits heute alle Kantone über eine entsprechende Leistung verfügen und diese Leistungen nun aufeinander abgestimmt werden sollen. Die Kantone sind im Rahmen ihrer Mitspracherechte an der Ausarbeitung der Bundeslösung beteiligt, jedoch werden „renitente“ Kantone gezwungen, sich der Bundeslösung anzuschliessen. Doch auch hier besteht die Erfordernis einer entsprechenden Bundeskompetenz in der Verfassung.

5.2.3 Finanzielle Anreize durch den Bund

Finanzhilfen des Bundes können verschiedene Ziele verfolgen. Sie sind einerseits ein mögliches Instrument, um die Kantone zur Einhaltung gewisser Mindeststandards zu motivieren. Andererseits können sie Anreiz für die Kantone oder Private bilden, eine Leistung überhaupt erst einzuführen. Ein gutes Beispiel für Letzteres sind die Finanzhilfen des Bundes für die Neugründung von Tagesbetreuungsplätzen.

Um einen Harmonisierungseffekt bei kantonalen Leistungen zu bewirken, ist die Ausrichtung von Subventionen an Bedingungen zu knüpfen. Erfahrungen bei Prämienverbilligung und Stipendien zeigen, dass die Finanzhilfen bisher nur einen begrenzten Harmonisierungseffekt haben, was an der bisher schwachen Ausgestaltung der Bedingungen des Bundes liegt (vgl. Balthasar 2003: 336 ff.). Um das zu ändern, fordert eine parlamentarische Initiative im Zusammenhang mit den Stipendien (vgl. Anhang 1) die Aufnahme von Mindeststandards, welche die Kantone erfüllen müssten, wenn sie von den Bundessubventionen profitieren möchten.

Wie in Kapitel 2.4.1 beschrieben, sind Finanzhilfen auch ein mögliches Instrument, um eine gewisse Harmonisierung bei der Alimentenbevorschussung zu bewirken. Auch könnte z. B. die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien in den Kantonen durch Bundesfinanzhilfen begünstigt werden.

5.2.4 Interkantonale Vereinbarung

Interkantonale Vereinbarungen sind ein gangbarer Weg, wenn ein Bundesgesetz unrealistisch erscheint. Gleichzeitig handelt es sich bei einem Konkordat um einen aufwändigen Weg. Gerade bei den Bedarfsleistungen, bei denen explizit die Beteiligung aller Kantone erwünscht ist, sollte der anstehende Aufwand bei der Entscheidung für den Weg über ein Konkordat gebührend berücksichtigt werden. Das zeigt auch die Tatsache, dass heute nur eine ganz geringe Zahl der Konkordate alle Kantone erfasst. Die Verfasserin schliesst sich der Meinung von Manz an (2007: 129 f.), dass das Bedürfnis, eine Materie gesamtschweizerisch zu regeln, ein Anzeichen dafür sei, dass der Bund dies tun solle.

Gleichzeitig zeigt das verabschiedete Stipendien-Konkordat, dass dies ein möglicher Weg ist. Es empfiehlt sich, das laufende Beitrittsverfahren genau zu beobachten und zu schauen, ob das Konkordat für nicht beitrittswillige Kantone wenigstens einen sekundären Harmonisierungseffekt mit sich bringt.

Weniger geeignet scheint ein Konkordat in denjenigen Fällen zu sein, in denen erst wenige Kantone eine Bedarfsleistung kennen. Dies ist z. B. bei den Familien-Ergänzungsleistungen der Fall.

5.2.5 Empfehlungen zur einheitlichen Ausgestaltung von Leistungen

Das wohl schwächste Instrument ist die (unverbindliche) Empfehlung. Die zuständige Direktorenkonferenz (oder allenfalls der Bund) hat jederzeit die Möglichkeit, den Kantonen Empfehlungen für die Umsetzung von Bedarfsleistungen abzugeben. Werden die Kantone in die Erarbeitung der Empfehlungen einbezogen, ist damit eine Sensibilisierung der Kantone auf die wichtigen Fragestellungen gegeben und die Erfolgchancen für die Berücksichtigung der Empfehlungen steigen.

Dieser Weg empfiehlt sich nur dort, wo ein Bundesgesetz oder ein Konkordat aussichtslos erscheint. Es bietet sich aber speziell dort an, wo erst wenige Kantone eine Leistung eingeführt haben, wie bei den Ergänzungsleistungen für Familien. Die SODK könnte z. B. ein Modellgesetz erarbeiten, das die bestehenden Erfahrungen berücksichtigt, und mithilft, dass nicht jeder Kanton das Rad neu erfindet. Somit könnte die Entwicklung in den Kantonen von Anfang an in eine ähnliche Richtung gelenkt und ein allfälliger späterer Harmonisierungsprozess vereinfacht werden. Die Erfahrungen mit den SKOS-Richtlinien zeigen, dass Empfehlungen sehr wohl Beachtung finden und somit eine Harmonisierungswirkung haben. Sie kön-

nen jedoch Unterschiede nicht verhindern und sollten nur als Übergangslösung verwendet werden, bis die Realisierung eines Konkordats oder einer Bundeslösung möglich ist.

Eine indirekte Harmonisierungsfunktion kann den Direktorenkonferenzen zukommen, wenn sie als Wissensaustauschplattform für die Kantone funktionieren. Da es für die einzelnen Kantone zu aufwändig ist, sich über die Entwicklungen in den anderen Kantonen auf dem Laufenden zu halten, können die Direktorenkonferenzen durch ihre zentrale Stellung den Wissensaustausch fördern und somit die Verbreitung von Erfahrungen aus den verschiedenen Kantonen unterstützen. Eine ähnliche Wirkung können vergleichende Studien zu den Bedarfsleistungen in den verschiedenen Kantonen haben, welche die Vor- und Nachteile verschiedener kantonaler Lösungen aufzeigen (vgl. Kapitel 2.4.4).

5.3 Politikentwicklung in der Schweiz

Die Schweiz gilt als ein besonders träges politisches System, das durch viele Reformhemmnisse, langwierige Entscheidungsprozesse und eher inkrementelle Veränderungen geprägt ist (vgl. Häusermann 2008: 205). Dies zeigt auch die unter Kapitel 3.3 aufgezeigte Geschichte der Sozialversicherungen.

Erfolgreiche Modernisierung im Bereich der Sozialpolitik kam in den letzten Jahren gemäss Häusermann (2008: 215 f.) jeweils dann zustande, wenn ein politisches Tauschgeschäft abgeschlossen werden konnte. Ein solches beinhaltete einerseits die stärkere Sicherung bestimmter Risikokategorien und andererseits eine finanzielle Konsolidierung (Abbau). In Bezug auf die Familienpolitik schreibt Häusermann, dass diese Erfolgsfaktoren keine Anwendung finden. Erstens seien solche Tauschgeschäfte nicht möglich, weil finanzielle Konsolidierung und Leistungsabbau nicht zur Diskussion stehen. Zweitens erschwere die Fragmentierung der Zuständigkeiten die Koordination der beteiligten Akteure und führe zur Verwischung von Kompetenzen und Verantwortung. Diese Argumentation lässt sich auf die Bedarfsleistungen übertragen. Auch da ist ein Tauschgeschäft eher unrealistisch und besteht eine grosse Fragmentierung.

Auch die von Ballestri und Bonoli (2003) aufgeführten Erfolgsfaktoren im Zusammenhang mit dem seit 2003 geltenden Impulsprogramm für die Tagesbetreuung treffen nicht auf die Bedarfsleistungen zu. Das Programm sei erfolgreich, da es sich um vergleichsweise wenig Geld handle, viel positive Publizität damit verbunden sei, die Laufzeit begrenzt und die Umsetzung freiwillig sei, bzw. die private Initiative unterstützt werde und letztlich auch die Arbeitgeberseite aus dem Programm einen Vorteil erwarte.

Diese kurzen und sicher unvollständigen Hinweise sprechen eher dafür, dass auch auf dem Gebiet der Bedarfsleistungen mit einer langsamen Entwicklung zu rechnen ist, welche eher aus einem schrittweisen Vorgehen als aus einem grossen Wurf bestehen wird.

6 Fazit

Ziel dieser Arbeit war es, die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen zu diskutieren. Dabei konnte festgestellt werden, dass die Aufgabenteilung im Föderalismus nicht einfach gegeben ist, sondern immer wieder ausgehandelt werden muss. Dies bedeutet nicht, dass der Föderalismus grundsätzlich in Frage gestellt wird. Die laufende Überprüfung und Neuaushandlung der Aufgabenteilung ist Bestandteil eines lebendigen Föderalismus und eine Notwendigkeit, um auf die ständig neuen gesellschaftlichen Herausforderungen antworten zu können.

Die wachsende Zahl der politischen Vorstösse, Modellvorschläge und Forderungen verschiedenster Akteure für eine Zentralisierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen zeigt, dass die einmal für gültig geglaubte Aufgabenteilung nicht mehr von allen mitgetragen wird. Zentralstes Argument für die Zentralisierung der Bedarfsleistungen ist dabei die bei gleichem Bruttoeinkommen markante Ungleichheit der verfügbaren Einkommen je nach Wohnort. Für diese Unterschiede gibt es keine Rechtfertigung. Alle einkommensschwachen Haushalte in der Schweiz sollen unabhängig von ihrem Wohnort in den Genuss einer ähnlichen Existenzsicherung kommen. Dazu müssen die Unterschiede zwischen den verschiedenen bedarfsabhängigen Leistungen wie auch der Steuerbelastungen verringert werden und die kantonalen Unterschiede bei der Prämienbelastung und den Mietkosten zumindest teilweise ausgeglichen werden. Die Autonomie der Gliedstaaten führt heute zu einem Resultat, das unter den Aspekten Wirtschaftlichkeit, Gleichheit und Gerechtigkeit seine Berechtigung verliert. Es ist an der Zeit, nach der Zentralisierung der Sozialversicherungen die Zentralisierung der Bedarfsleistungen an die Hand zu nehmen.

Wie in Kapitel fünf aufgezeigt, kann eine solche Zentralisierung verschiedene Formen annehmen. So empfiehlt sich für Leistungen, die in allen Kantonen bereits bestehen und bei denen eine gesamtschweizerische Harmonisierung angestrebt wird (z. B. Sozialhilfe und Alimentenbevorschussung), der Weg über ein Bundesgesetz. Der Wunsch nach einer gesamtschweizerischen Regelung ist ein Zeichen dafür, dass die Zuständigkeit beim Bund am richtigen Ort ist. Die Variante eines Bundesrahmengesetzes gibt den Kantonen zudem die Möglichkeit, bei der Umsetzung eine aktive Rolle einzunehmen und lokale Gegebenheiten zu berücksichtigen. Ein bedeutendes Hindernis für eine Bundeslösung ist dabei die Notwendigkeit, zuerst eine entsprechende Verfassungskompetenz für den Bund zu beschliessen. Sollte dies wenig aussichtsreich erscheinen, wäre alternativ der Weg über eine interkantonale Vereinbarung zu prüfen.

Um bei Leistungen, die nicht in allen Kantonen bestehen (insb. Ergänzungsleistungen für Familien), die Einführung in weiteren Kantonen zu fördern und bereits auf eine einheitliche Ausgestaltung hinzuwirken, empfiehlt sich der Weg über Bundesfinanzhilfen mit Mindestanforderungen oder der Erlass von harmonisierenden Empfehlungen.

Am wenigsten Handlungsbedarf besteht zurzeit bei den Ausbildungsbeiträgen. Mit Interesse kann dort das Beitrittsverfahren zum neu verabschiedeten Stipendienkonkordat beobachtet werden.

Um auf dem eingeschlagenen Weg zum Erfolg zu kommen, ist es unabdingbar, dass die zentralen sozialpolitischen Akteure – und dazu gehören neben den kantonalen und eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentariern auch die Kantone, die Direktorenkonferenz(en) und die Fachverbände – ihre Vorschläge bündeln und anfangen, am gleichen Strick zu ziehen. Eine wichtige Rolle kommt dabei der SODK zu, welche die Interessen der Kantone gegenüber dem Bund vertritt und somit an der Schnittstelle Kantone - Bund aktiv ist. Dort werden die strategischen Entscheide gefällt werden müssen, ob nun z. B. ein Konkordat oder ein Bundesgesetz der erfolgsversprechendere Weg ist. Voraussetzung für ein Gelingen ist die Überzeugung der Kantone, dass eine Harmonisierung der Bedarfsleistungen notwendig ist. Finanzpolitische Überlegungen – insbesondere die Hoffnung, dass sich der Bund an den Kosten beteiligt – dürfen dabei nur eine sekundäre Rolle spielen.

Ebenfalls wichtig ist es, dass die einzelnen Forderungen in eine Gesamtvision eingebettet sind. So reicht es nicht, einfach die Sozialhilfe oder die Alimentenbevorschussung zu harmonisieren. Darin gehen die Forderungen nach einem Bundesgesetz über die Sozialhilfe zu wenig weit. Ein System, in welchem die Sozialversicherungen und die Sozialhilfe in Bundeskompetenz sind, vernachlässigt die der Sozialhilfe vorgelagerten Bedarfsleistungen und nähme den Kantonen den Anreiz, diese Leistungen zu pflegen. Die Bedarfsleistungen müssen im Rahmen des gesamten sozialpolitischen Systems gedacht werden. Diese Gesamtvision ist auch wichtig, um diejenigen Kantone, die innerhalb des Kantons bereits ihre Bedarfsleistungen harmonisiert haben, von der erneuten Änderung zu überzeugen. Wenn ohne Gesamtsicht einzelne Leistungen Schweiz weit zentralisiert werden, kann das im Gegenzug die innerkantonale Harmonisierung wieder zunichte machen. Letztlich müssen alle Elemente zusammen zu einem gerechten und tragenden System der Existenzsicherung werden. Dazu gehört erstens die vertikale Koordination zwischen Bedarfs- und Sozialversicherungsleistungen, zweitens die Koordination zwischen den Kantonen sowie drittens die Koordination innerhalb der Kantone. Letztlich kann wohl nur die Koordination auf Ebene des Bundes die Komplexität des Gesamtsystems reduzieren.

7 Literaturverzeichnis

- Ballestri, Yuri/Bonoli, Guiliano (2003): L'Etat social suisse face aux nouveaux risques sociaux. In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 9, Iss. 3, Zürich 2003, S. 35 – 58
- Balthasar, Andreas (2003): Die Prämienverbilligung im Krankenversicherungsgesetz: Vollzugsföderalismus und sekundäre Harmonisierung. In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 9, Iss. 1, Zürich 2003, S. 335 – 354
- Bigler-Eggenberger, Margrith (2008): Art. 41. In: Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, hrsg. v. Bernhard Ehrenzeller u. a., St. Gallen 2008, S. 785 – 805
- Blöchliger, Hansjörg (2005): Baustelle Föderalismus, Zürich 2005
- Bochsler, Daniel/Sciarini Pacal (2006): Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus. In: LeGes – Gesetzgebung und Evaluation, Vol. 1, Bern 2006, S. 23 – 41
- Bollier, Gertrud E. (2007): Leitfaden schweizerische Sozialversicherung, 10. überarbeitete Auflage, Wädenswil 2007
- Bösch, Lorenz (2008): Ansprache des ersten Konferenztages, 2. Nationale Föderalismuskonferenz 2008. [Online: <http://www.ag.ch/foederalismus08/de/pub>, 12. Juni 2009]
- Bundesamt für Statistik (2008): Armutsindikator für den soziodemographischen Lastenausgleich im Rahmen der NFA. Grundlegende Konzepte, Resultate des Jahres 2006, Neuenburg 2008
- Bundesamt für Statistik (2007): Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen in den Schweizer Kantonen 2007. Inventar am 01.01.07, Neuenburg 2007
- Bundesrat (2008): Subventionsbericht 2008, Bern 2008
- Credit Suisse Economic Research (2008): NFA – Aufgabenentflechtung im Sozialbereich: Kantone auf der Suche nach Zusammenarbeit, Zürich 2008
- Dummermuth, Andreas (2009): Brauchen wir eine Neuordnung der Finanzierung und Aufgaben (NFA) für die Soziale Sicherheit? Referat an der Mitgliederversammlung der SKOS vom 4. Juni 2009. [Online: <http://www.skos.ch/de/?page=veranstaltungen/referate/#>, 4. August 2009]

- Eichenberger, Reiner (1994): *The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization*, Sonderdruck aus: *Kyklos*, Vol. 47, Iss. 3, Zürich 1994, S. 407 – 420
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2009): *Das Schweizer Steuersystem als Abbild des Föderalismus*. [Online: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00608/index.html?lang=de>, 27. Februar 2009]
- Fleiner, Thomas (2002): *Recent developments of Swiss Federalism*. In: *Publius – the Journal of Federalism* 32:2, Oxford 2002
- Fleiner, Thomas/Misic Alexander (1999): *Der Föderalismus in der Schweiz*. In: *Krise und Reform des Föderalismus. Analysen zu Theorie und Praxis bundesstaatlicher Ordnungen*, hrsg. v. Reinhard C. Meier-Walser und Gerhard Hirscher, München 1999, S. 246 – 264
- Fragnière, Jean-Pierre (1998): *Politiques sociales en Suisse – Enjeux et débats*, Lausanne 1998
- Fragnière, Jean-Pierre/Christen Gioia (1988): *Sécurité sociale en Suisse*, Lausanne 1988
- Freiburghaus, Dieter (2000): *Die Schweiz – Eidgenössischer Föderalismus oder die Ungleichheit der Lebensverhältnisse*. In: *Jahrbuch des Föderalismus*, hrsg. v. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, Baden-Baden 2000, S. 292 – 307
- Frey, René L. (2005): *Regionalpolitik, Agglomerationspolitik und Gebietsreformen*. In: *Föderalismus – zukunftstauglich?!*, hrsg. v. Frey René L., Zürich 2005, S. 127 – 156
- Frey, René L. (1977): *Zwischen Föderalismus und Zentralismus. Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates*, Bern 1977
- Gnaegi, Philippe (2004): *Histoire et structure des assurances sociales en Suisse*, Genf 2004
- Haniotis, Antonios (1995): *Essays on the decentralisation of democratic institutions*, London 1995
- Hänni, Peter (Hrsg.) (2000): *Schweizerischer Föderalismus und europäische Integration*, Zürich 2000
- Hartmann, Karl (1971): *Subsidiarität und Föderalismus in der schweizerischen Sozialpolitik. Dargestellt an der Entwicklung der Altersvorsorge und der Krankenversicherung*, Winterthur 1971

- Häusermann, Silja (2008): Ist das politische System der Schweiz in der Lage, den Sozialstaat zu modernisieren? In: Neue Herausforderungen für den Sozialstaat, hrsg. v. Giuliano Bononli und Fabio Bertozzi, Bern 2008, S. 205 – 221
- Hausner, Karl Heinz (2005): Die Ökonomische Theorie des Föderalismus. In: Wirtschaftsdienst, Nr. 1, Baden-Baden 2005, S. 55 – 60
- Heckmann, Friedrich (2007): Subsidiarität und Föderalismus – Subsidiarität als Schlüssel zur Europäischen Sozialpolitik. In: Die Zukunftsfähigkeit des Föderalismus in Deutschland und Europa, hrsg. v. Hans-Georg Babke, Frankfurt a. M. 2007, S. 73 – 97
- Ischia, Hannes (2004): Zentralisierung und Subsidiarität. Eine politökonomische Analyse dieses Spannungsfelds in der Europäischen Union, Frankfurt a. M. 2004
- Kissling-Näf, Ingrid/Wälti Sonja (2006): Der Vollzug öffentlicher Politiken. In: Handbuch der Schweizer Politik, hrsg. v. Ulrich Klöti u. a., Zürich 2006, S. 527 – 551
- Kissling-Näf, Ingrid/Knoepfel, Peter (1992): Politikflexibilität dank zentralstaatlichem Immobilismus? Handlungsspielräume kantonaler Vollzugspolitiken im schweizerischen politisch-administrativen System. In: Staatstätigkeit in der Schweiz, hrsg. v. Heidrum Abromeit und Werner W. Pommerehne, Bern 1992, S. 43 – 69
- Knöpfel, Carlo (2008): Eine Erwerbsausfallversicherung für die Schweiz. In: Sozialhilfe der Stadt Basel - Jahrbuch 2008, Basel 2008
- Knupfer, Caroline/Bieri, Oliver (2007): Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz, Bern 2007
- Knupfer, Caroline u. a. (2007): Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, Bern 2007
- Kohl, Jean-Philippe (1996): Zentralisierung der sozialpolitischen Kompetenzen in der EU. Eine politisch-ökonomische Analyse, Chur/Zürich 1996
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (2008): Zuständigkeitsgesetz – ZUG. Schlussbericht der Arbeitsgruppe SODK 2008. [Online: <http://www.sodk.ch/de/fachbereiche/sozialwerke/sozialhilfe.html>, 16. August 2009]
- Kreis, Georg (2005): Ist übermorgen noch gut, was vorgestern gut war? Der schweizerische Föderalismus aus historischer Sicht. In: Föderalismus – zukunftstauglich?!, hrsg. v. Frey René L., Zürich 2005, S. 45 – 62

- Ladner, Andreas (2008): Föderalismus. Handout zum Referat am Executive MPA am kpm der Universität Bern, 13. November 2008
- Linder, Wolf (2005): Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 2. vollständig überarbeitete Auflage, Bern 2005
- Locher, Thomas (1997): Grundriss des Sozialversicherungsrechts, Bern 1997
- Mader, Luzius (2008): Art. 115. In: Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, hrsg. v. Bernhard Ehrenzeller u. a., St. Gallen 2008, S. 1800 – 1805
- Manz, Matthias (2007): Selbständiges Baselbiet zwischen Wiedervereinigung und „Kantönligeist“. Überlegungen zur Zukunft des Föderalismus. In: Heimat? Baselbieter Heimatbuch, hrsg. v. Kommission für das Baselbieter Heimatbuch, Liestal 2007, S. 123 – 135
- Marty, Franz (2008): Impulsreferat „Das Konferenzthema aus Sicht der Wirtschaft“, 2. Nationale Föderalismuskonferenz 2008. [Online: <http://www.ag.ch/foederalismus08/de/pub>, 12. Juni 2009]
- Mastronardi, Philippe (2007): Verfassungslehre, Bern 2007
- Merz, Hans-Rudolf (2005): Vorwort. In: Föderalismus – zukunftstauglich?!, hrsg. v. Frey René L., Zürich 2005, S. 7 – 8
- Neidhart, Leonhard (2001): Elementare Bedingungen der Entwicklung des schweizerischen Föderalismus. In: Politische Vierteljahresschrift, 42. Jg., Sonderheft 32, Wiesbaden 2001, S. 111 – 133
- Obinger, Herbert (1998): Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Der Einfluss von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklungsdynamik des schweizerischen Sozialstaates, Frankfurt a. M. 1998
- Rhinow, René (2005): Bundesstaatsreform und Demokratie. Der schweizerische Föderalismus aus rechtlicher Sicht. In: Föderalismus – zukunftstauglich?!, hrsg. v. Frey René L., Zürich 2005, S. 63 – 92
- Schaltegger, Christoph A./Frey, René L. (2001): Föderalismus zwischen dezentraler Autonomie und zentralstaatlicher Koordination. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 88, Nr. 3, Baden-Baden 2001, S. 176 – 180
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2006): New Public Management, 3. Auflage, Bern 2006

- Schmid, Josef (2001): Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat in Bundesstaaten. In: Politische Vierteljahresschrift, 42. Jg., Sonderheft 32, Wiesbaden 2001, S. 279 – 305
- Schmid, Walter (2009): Ein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe – Einführung in die Thematik. Referat an der nationalen Tagung der SKOS vom 12. März 2009. [Online: <http://www.skos.ch/de/?page=veranstaltungen/referate/#>, 12. Juni 2009]
- Schweizer, Rainer J. (2008): Art. 3. In: Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, hrsg. v. Bernhard Ehrenzeller u. a., St. Gallen 2008, S. 79 – 91
- Schweizer, Rainer J./Müller, Lucien (2008): Art. 43a. In: Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, hrsg. v. Bernhard Ehrenzeller u. a., St. Gallen 2008, S. 835 – 844
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2009): Kurz-Info zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendien-Konkordat), Bern 2009
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2003): Armutsbekämpfung im Föderalismus. Antworten aus Forschung und Politik. Tagungsdokumentation zur Nationalen Tagung vom 5.6.03, Bern 2003
- Sciarini, Pascal/Bochsler, Daniel (2006): Réforme du fédéralisme suisse: contribution, promesses et limites de la collaboration intercantonale. In: Contributions à l'action publique – Beiträge zum öffentlichen Handeln, hrsg. v. Jean-Loup Chappelet, Lausanne 2006, S. 267 – 285
- Serdült, Uwe/Schenkel, Walter (2006): Bundesstaatliche Beziehungen und Governance im Mehrebenensystem. In: Handbuch der Schweizer Politik, hrsg. v. Ulrich Klöti u. a., Zürich 2006, S. 553 – 573
- Thönen, Sarah (2001): Ergänzungsleistungen als bedarfsabhängige Leistungen der Sozialversicherung, unveröffentlichte Semesterarbeit, idheap, Lausanne 2001
- Trees, Patrick (2006): Zusammenarbeit der Regierungs- mit den Direktorenkonferenzen: Analyse verschiedener Modelle. KPM-Schriftenreihe Nr. 12, Bern 2006
- Vatter, Adrian (2006): Föderalismus. In: Handbuch der Schweizer Politik, hrsg. v. Ulrich Klöti u. a., Zürich 2006, S. 79 – 102
- Wepler Claus (1999): Europäische Umweltpolitik – die Umweltunion als Chance für die materielle und institutionelle Weiterentwicklung der europäischen Integration, Marburg 1999

Widmer-Schlumpf, Eveline (2008): Ansprache des zweiten Konferenztages, 2. Nationale Föderalismuskonferenz 2008. [Online: <http://www.ag.ch/foederalismus08/de/pub>, 12. Juni 2009]

Wyss Kurt/Knupfer, Caroline (2003): Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz, Bern 2003

8 Anhang

Anhang 1: Politische Vorstösse auf Bundesebene

- 09.3659 Motion Reto Wehrli vom 12.6.09: Neugestaltung der Aufgaben und Zuständigkeiten in der sozialen Sicherheit.
- 09.3658 Motion Jacqueline Fehr vom 12.6.09: Neugestaltung der Aufgaben und Zuständigkeiten in der sozialen Sicherheit.
- 09.3281 Postulat Christine Goll vom 20.3.09: Koordination im Bereich Existenzsicherung auf nationaler Ebene.
- 09.3161 Postulat Claude Hêche vom 18.3.09: Soziale Sicherheit. Schwelleneffekte und ihre Auswirkungen.
- 09.3053 Motion Katharina Prelicz-Huber vom 4.3.09: Grundsicherung
- 09.301 Standesinitiative Kanton Zürich vom 4.2.09: Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos
- 07.453 Parlamentarische Initiative Stéphane Rossini vom 22.6.07: Reform des Sozialversicherungssystems
- 07.450 Parlamentarische Initiative Pascale Bruderer vom 22.6.07: Mindeststandards bei der Stipendienbewilligung und Stipendienfinanzierung
- 07.308 Standesinitiative des Kantons Solothurn vom 7.0.07: Harmonisierung der Stipendien
- 06.3003 Postulat SGK-NR vom 13.1.06: Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso
- 06.3001 Motion SGK-NR vom 13.1.06: Gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut
- 05.471 Parlamentarische Initiative SGK-NR vom 5.5.06: Steuerbefreiung des Existenzminimums
- 00.436 Parlamentarische Initiative Jacqueline Fehr vom 19.9.00: Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell.
- 00.437 Parlamentarische Initiative Lucrezia Meier-Schatz vom 19.9.00: Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell.

9 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.

Basel, 3. Oktober 2009

Sarah Thönen

10 Über die Autorin



Sarah Thönen, 1972, arbeitet seit 2004 im Amt für Sozialbeiträge Basel-Stadt. Seit 2009 ist sie Stabsleiterin sowie stv. Amtsleiterin. Während der letzten Jahre war sie Projektleiterin der Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt. Im Jahr 1995 schloss sie ihr Studium der Politikwissenschaften an der Universität Lausanne mit dem Lizentiat ab. Seither hat sie in Politik und Verwaltung gearbeitet. Von 2002 bis 2003 war sie Mitarbeiterin eines internationalen Forschungsprojekts zu Sozialversicherungen an der Universität Stockholm (Schweden).

Adresse: Mühlenberg 22, 4052 Basel