



FAKTENBLATT: FÖDERALISMUS – AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN BUND UND KANTONEN

→ **ENTFLECHTUNG
ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN**
Herausforderungen, Kriterien,
Optionen

Neben dem Finanzausgleich ist eine klare Aufteilung der staatlichen Aufgaben zwischen Bund und Kantonen eine wichtige Voraussetzung für einen funktionierenden Föderalismus. Gemäss dem föderalen Grundprinzip der «Subsidiarität» übernimmt der Bund nur diejenigen Aufgaben, die «die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen» (BV Art. 43a). Gleichzeitig ist aus Sicht der effizienten Aufgabenerfüllung ein weiteres föderales Prinzip relevant: die «fiskalische Äquivalenz». Demzufolge soll sich der Kreis der Nutzniesser mit dem Kreis der Kosten- und Entscheidungsträger decken.

Die Anwendung dieser Grundsätze verlangt, dass eine staatliche Aufgabe möglichst integral einer Staatsebene zugeteilt wird: dem Bund oder den Kantonen. Die komplette Entflechtung von Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströmen zwischen Bund und Kantonen war deshalb ein Schwerpunkt der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA), die 2008 nach einem fast 20-jährigen Reformprozess in Kraft getreten ist.

Dennoch gibt es immer noch viele Aufgaben, die von Bund und Kantonen gemeinsam gesteuert und finanziert werden. Der Entflechtungsprozess konnte aus technischen und politischen Gründen nicht abgeschlossen werden. Doppelspurigkeiten, komplexe Abhängigkeiten, undurchsichtige Finanzierungsstrukturen oder unklare Verantwortlichkeiten stellen nach wie vor Probleme von Verflechtungen dar. Weiter sind zu den bestehenden neue Verbundaufgaben hinzugekommen – entgegen der Zielsetzung der NFA findet erneut ein Trend hin zu mehr Zentralisierung und neuen Verflechtungen statt. Diese Entwicklung zeigt auch das kürzlich publizierte [dossierpolitik zur NFA-Aufgabenteilung](#).

Der Bund prüft deshalb die Fortsetzung der Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen – das sogenannte Projekt «Aufgabenteilung 2». Eine im Auftrag des Parlaments erstellte Analyse hat ergeben, dass bei einer Reihe von Verbundaufgaben ein Entflechtungspotenzial besteht ([Bericht Motion 13.3363](#)). Im Fokus stehen die Aufgabenbereiche Ergänzungsleistungen, individuelle Prämienverbilligung, regionaler Personenverkehr sowie die Finanzierung der Bahninfrastruktur. Gespräche über ein neues Projektmandat laufen. Geplant ist, ein allfälliges Projekt für eine «Aufgabenteilung 2» nach den Reformen der Unternehmensbesteuerung (STAF) und des Finanzausgleichs (Änderung FiLaG) aufzunehmen.

economiesuisse begrüsst die regelmässige Überprüfung der Organisation der Aufgaben und der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Zur Fortsetzung der Aufgabenentflechtung stellen sich viele Fragen. Zum Beispiel, welche Verbundaufgaben sich für weitere Entflechtungen eignen und wie die Entflechtungen konkret ausgestaltet werden sollten. Die Herausforderungen liegen dabei zum einen in der «richtigen» Zuteilung von Aufgaben – welche Staatsebene nimmt welche Aufgabe unter dem Gesichtspunkt der NFA-Grundsätze am sinnvollsten wahr – und den mit einer Entflechtung verbundenen rechtlichen Folgen und organisatorischen Anpassungen. Zum andern geht es um den finanziellen Aspekt. Werden bisherige Verbundaufgaben neu vollständig einer Staatsebene zugewiesen, verschiebt sich auch die finanzielle Belastung. Damit stellt sich automatisch die Frage nach einem finanziellen Ausgleich. Zu diesem Zweck wurde bei der Einführung der NFA eine Globalbilanz erstellt, welche die direkten finanziellen Auswirkungen des Übergangs zur NFA abgebildet hat.

economiesuisse wird einzelne Aufgabengebiete, die Verflechtungen aufweisen und im Verlaufe des NFA-Prozesses nicht berücksichtigt oder fallengelassen wurden, vertiefter analysieren. In loser Abfolge werden Möglichkeiten für eine Entflechtung skizziert, Vor- und Nachteile aufgezeigt und versucht, die finanziellen Auswirkungen zu erfassen. Das [dossierpolitik zur NFA-Aufgabenteilung](#) dient dabei als Grundlage. Es beleuchtet umfassend den Prozess der Aufgabenteilung vor, während und nach der NFA; einschliesslich der Ziele, Grundsätze und Kriterien der Aufgabenteilung. Letztere sind für die Fortsetzung der Aufgabenteilung nach wie vor relevant.

Das vorliegende Faktenblatt befasst sich mit den «Ergänzungsleistungen zur AHV und IV». Während im Rahmen der NFA die Leistungen von AHV und IV vollständig entflochten und dem Bund zugeteilt wurden, blieben die Ergänzungsleistungen (EL) eine von Bund und Kantonen gemeinsam wahrgenommene Verbundaufgabe. Anfängliche Ideen waren von einer Kantonalisierung der EL ausgegangen; aus finanziellen Gründen (Einhaltung der Globalbilanz) setzten sich jedoch weder eine vollständige Entflechtung noch eine Teilentflechtung durch. Weil die EL eine der finanziell wichtigsten Verbundaufgaben ist, lohnt es sich, Entflechtungsmöglichkeiten in diesem Bereich auszuloten.

1. Steuerung und Finanzierung Ergänzungsleistungen

Die Bundesverfassung verlangt, dass die Renten von AHV und IV den Existenzbedarf angemessen decken.¹ Für Fälle, in denen die AHV-/IV-Renten keine entsprechende Existenzsicherung gewährleisten, wurden 1965 Ergänzungsleistungen – ursprünglich als Übergangslösung – eingeführt. Mit der NFA wurde der Anspruch auf EL 2008 definitiv in der Bundesverfassung verankert. Das Gesetz (ELG) regelt die Einzelheiten.

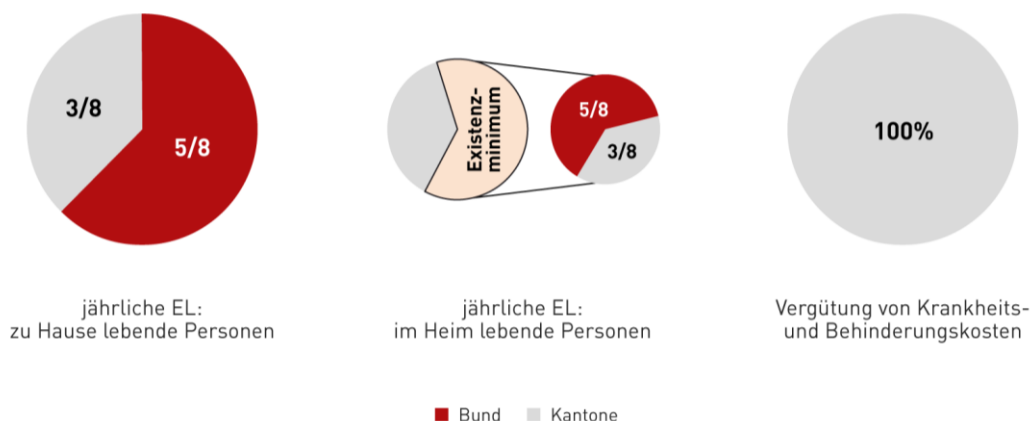
Die EL war bereits vor der NFA als Verbundaufgabe ausgestaltet. Der Bund regelte die gesetzlichen Voraussetzungen und definierte die Leistungen, welche die Kantone an Rentnerinnen und Rentner mit nicht gedecktem Existenzbedarf ausrichteten. Für diese Leistungen wurden die Kantone vom Bund subventioniert. Die Subventionen waren nach der Finanzkraft der Kantone abgestuft. Finanzstarke Kantone erhielten 10 Prozent, finanzschwache Kantone 35 Prozent der anrechenbaren Kosten. Das Finanzierungsverhältnis Bund-Kantone betrug rund 20 (Bund) zu 80 (Kantone). Die Kantone trugen die Hauptlast der Finanzierung, während die materielle Ausgestaltung der Leistungen weitgehend vom Bund vorgegeben wurde. Gemäss 1. NFA-Botschaft führte dieses Verbundsystem zu einer unbefriedigenden gemischten Finanzierungs- und Zuständigkeitsregelung.

Im NFA-Prozess wurde die Entflechtung der EL zum Thema. Nach langen Diskussionen wurde die bisherige Subventionierungslösung durch eine Leistungsverpflichtung ersetzt. Der EL-Bereich blieb eine Verbundaufgabe; die Kantone sollten aber mehr Handlungsspielraum erhalten, namentlich bei den Leistungen, die über die Existenzsicherung hinausgehen. Ausserdem wurden durch eine finanzielle Teilentflechtung Fehlanreize im System vermindert.

¹ Art. 112 BV

Die Zuständigkeit für den Teilbereich Existenzsicherung wurde 2008 dem Bund zugewiesen. Der Bund legt im ELG den Anspruch, die Berechnung (anerkannte Ausgaben und anrechenbare Einnahmen), die Höhe sowie die Finanzierung der sogenannten jährlichen EL fest. Die Kantone haben keine Steuerungsmöglichkeiten. Entsprechend dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wäre es sachgerecht gewesen, die Finanzierung dieses Teilbereichs vollständig dem Bund zu übertragen. Um die im Rahmen der NFA gebildete Globalbilanz mit den finanziellen Auswirkungen für Bund und Kantone auszugleichen, mussten die Kantone jedoch einen Anteil von $\frac{3}{8}$ der Ausgaben der Existenzsicherung übernehmen.

Finanzierung der EL seit 2008



Quelle: «Analyse der Kostentreiber in den EL» von Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger und Patrick Leisibach, Universität Luzern, im Auftrag des SAV, Mai 2015, S. 13 www.economiesuisse.ch

Für EL-Bezüger in Pflegeheimen gelten bezüglich Existenzsicherung dieselben Grundsätze wie für Personen zu Hause. Der Bund finanziert $\frac{5}{8}$ der jährlichen EL (Existenzminimum), die Kantone $\frac{3}{8}$. Die über das allgemeine Existenzminimum hinausgehenden heimbedingten Mehrkosten (z. B. Pflegekosten) wurden vollumfänglich den Kantonen übertragen. Die kantonalen Regelungskompetenzen sind bei den Heimkosten weitergefasst und schliessen die Anrechnung von Vermögensanteilen, der Festlegung der persönlichen Auslagen und die Anrechnung von Tagestaxen ein. Die Kantone müssen allerdings sicherstellen, dass aufgrund des Aufenthalts in einem anerkannten Pflegeheim keine Sozialhilfeabhängigkeit entsteht.

Die finanzielle Verantwortung für die Krankheits- und Behinderungskosten wurde im Zuge der NFA ebenfalls vollständig den Kantonen übertragen. Der Bund definiert im ELG einen Leistungskatalog, aus welchem die Kantone die Vergütungen in diesem Bereich auswählen können (z. B. Zahnarzt, Betreuung zu Hause, Transport zur Behandlungsstelle). Die Kantone können für diese Leistungen Höchstbeiträge festlegen, müssen aber vom Bund im ELG festgelegte Schwellenwerte berücksichtigen.

Die Kantone waren vor der NFA für die praktische Abwicklung der EL zuständig und sind es auch heute noch. Sie bestimmen die Organe für die Festsetzung und Ausrichtung der EL. Einige Kantone haben ihre AHV-Ausgleichskassen mit dieser Aufgabe betraut. Der Bund (BSV) hat die Aufsicht über die Durchführung. Die Kosten der Existenzsicherung werden dem Bund von den Kantonen in Rechnung gestellt.

Übersicht Steuerung und Finanzierung EL

Teilaufgaben EL	Steuerung/Kompetenzen gemäss Gesetz	Finanzierung
Existenzsicherung	– Bund definiert Anspruch, Höhe und Finanzierung der Existenzsicherung über EL im ELG (Art. 4 bis 13)	Bund ⁵ / ₈ Kantone ³ / ₈
Krankheits- und Behinderungskosten	– Bund bestimmt Leistungskatalog, Mindestbeiträge und Finanzierung über ELG (Art. 14 bis 16) – Kantone wählen die vergüteten Leistungen aus Leistungskatalog und legen Höchstbeiträge fest (ELG Art. 14)	Kantone
Heimbedingte Mehrkosten	– Kantone können gemäss ELG Tagestaxen (Art. 10 Abs. 2a), Betrag für persönliche Auslagen (Art. 10 Abs. 2b) und anrechenbarer Vermögensverzehr (Art. 11 Abs. 2) bestimmen	Kantone

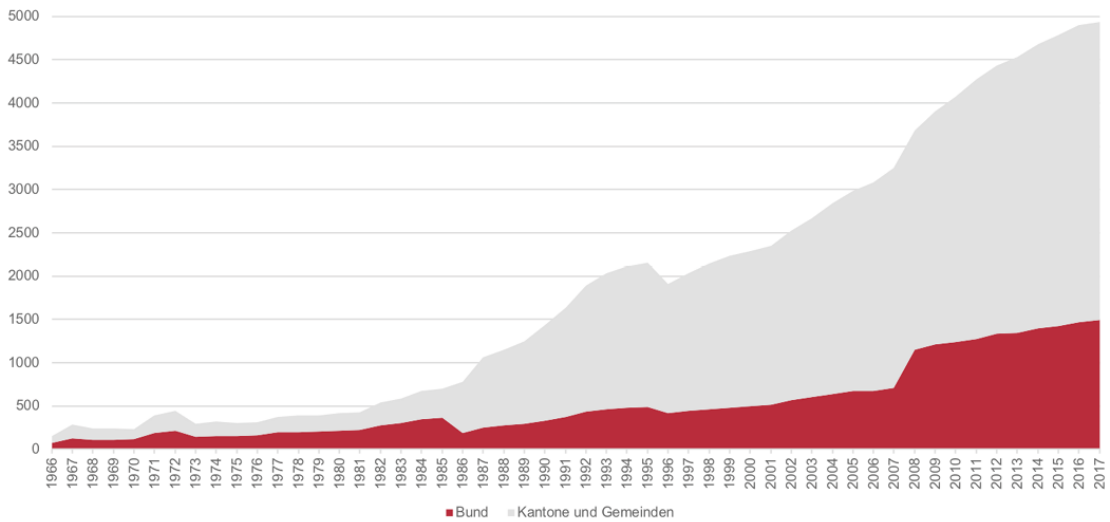
Ausgaben EL von Bund und Kantonen²

Bund und Kantone (inkl. Gemeinden) haben 2017 annähernd 5 Milliarden Franken für die EL ausgegeben (4939 Millionen Franken). Im Vergleich zu 2008, dem Beginn der NFA, entspricht dies einer Zunahme der Ausgaben von 34 Prozent. Kostentreiber sind die demografische Entwicklung, Anpassungen innerhalb der EL, Entwicklungen der IV und Gesetzesrevisionen (z. B. Neuordnung Pflegefinanzierung).³ Die Finanzierung der EL erfolgt vollständig über Steuereinnahmen.

² Die EL-Ausgaben variieren von Kanton zu Kanton aufgrund der unterschiedlichen Umsetzung von Gesetzesrevisionen (z. B. Neuordnung Pflegefinanzierung). Kantonale Vergleiche sind deshalb wenig aussagekräftig. Siehe Details dazu in der «Analyse der Kostentreiber in den EL» von Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger und Patrick Leisbach, Universität Luzern, im Auftrag des SAV, Mai 2015.

³ Für Details zu den Kostentreibern wird auf die «Analyse der Kostentreiber in den EL» von Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger und Patrick Leisbach, Universität Luzern, im Auftrag des SAV, Mai 2015, verwiesen.

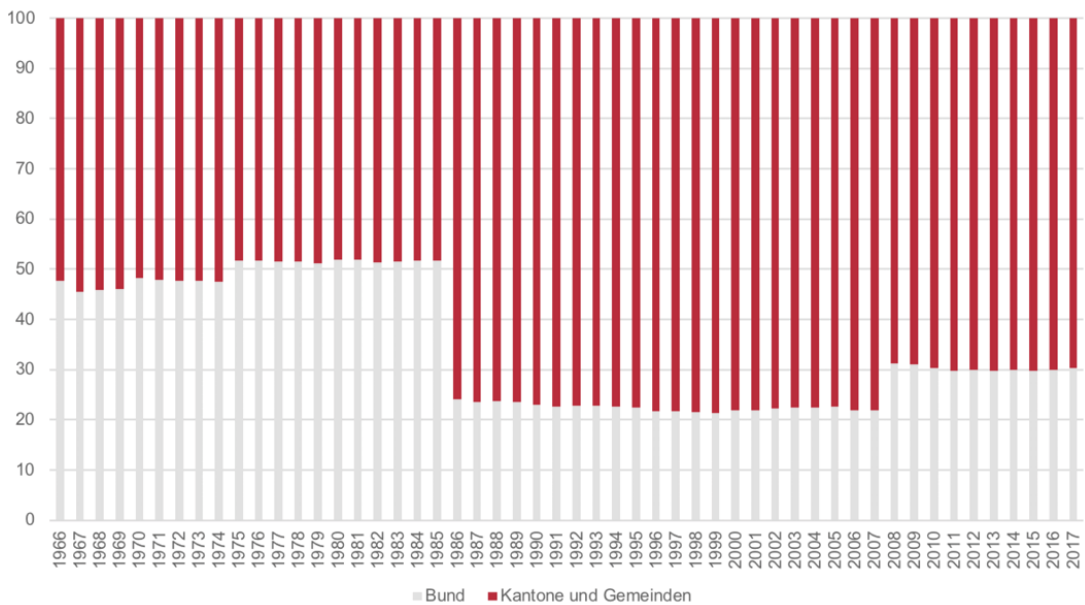
EL-Ausgaben Bund, Kantone und Gemeinden, Anteile in Mio. Franken



Quelle: BFS, 2018

Die Verteilung der EL-Kosten auf den Bund und die Kantone (inkl. Gemeinden) ist seit 2008 stabil. Der Anteil des Bundes an den EL-Ausgaben beträgt rund 30 Prozent. Im alten Finanzausgleich hatte der Bund im Durchschnitt 22 Prozent der EL-Kosten getragen.

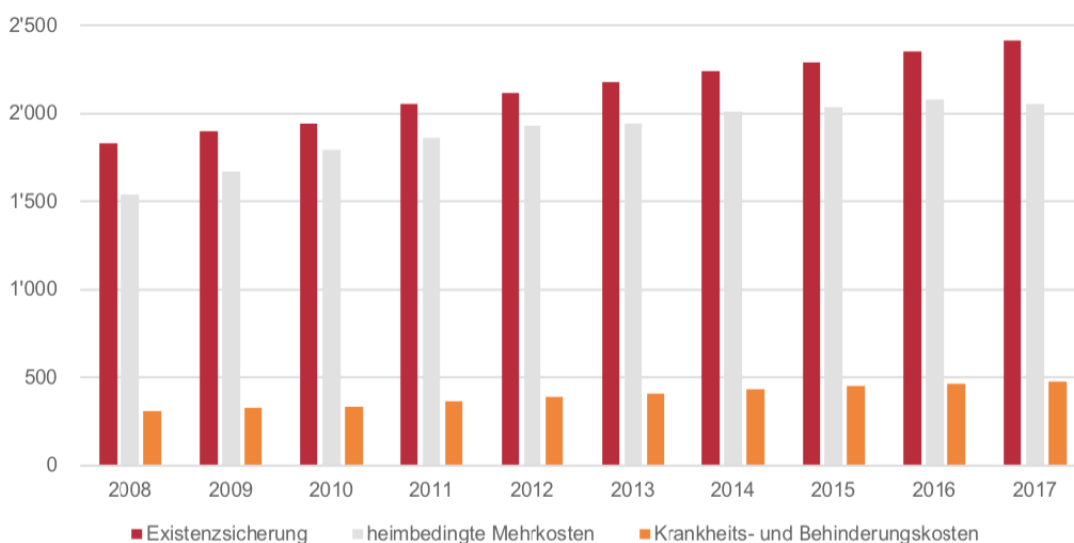
EL-Ausgaben Bund, Kantone und Gemeinden, Anteile in Prozent



Quelle: BFS, 2018

Die Existenzsicherung, die zu $\frac{5}{8}$ vom Bund und zu $\frac{3}{8}$ von den Kantonen finanziert wird, macht knapp die Hälfte der EL-Ausgaben aus. Die andere Hälfte (Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten) tragen die Kantone. Insbesondere bei den Heimkosten war nach Einführung der NFA ein relativ steiler Ausgabenanstieg zu beobachten. In den letzten Jahren hat sich die gesamte Kostenentwicklung etwas abgeflacht. Die Ausgaben wachsen zwar kontinuierlich, aber deutlich weniger stark.

EL-Ausgaben nach Sicherungsart in Mio. Franken



Quelle: BFS, 2018

2. Probleme der Aufgabenverflechtung

In Bezug auf die Grundsätze der NFA liegt ein grosses Defizit der EL in der mangelhaften Übereinstimmung zwischen Nutzniessern, Entscheidungsträgern und Kostenträgern. Die mangelhafte fiskalische Äquivalenz erschwert die Steuerung von Leistungen, Kosten und Wirkung. Betroffen sind besonders die Kantone.

Der Mangel an fiskalischer Äquivalenz ist bei den beiden Teilaufgaben der EL (Existenzsicherung und Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten) unterschiedlich stark. Bei der Existenzsicherung ist die fiskalische Äquivalenz unzureichend, weil die gesamte Steuerung der Leistungen beim Bund liegt, die Kantone aber $\frac{3}{8}$ der Kosten mitfinanzieren. Insbesondere die Vorgaben des Bundes zu Mietzinsen und Krankenkassenprämien⁴ stossen

⁴ In der EL-Berechnung wird bei den anerkannten Ausgaben die kantonale bzw. regionale Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung berücksichtigt. Diese ist in einigen Kantonen höher als der kantonale Richtwert für eine individuelle Prämienverbilligung (IPV). Die Durchschnittsprämien werden bei der Berechnung des Bundesanteils ausgeklammert (ELV)

auf Kritik, weil sie die kantonalen und regionalen Gegebenheiten nicht genügend berücksichtigen und zu Subventionsüberschüssen bzw. Ungleichheiten führen.

Bei der Vergütung der Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten wird die fiskalische Äquivalenz besser, aber auch nicht vollumfänglich eingehalten. Während die Kantone die gesamten Ausgaben tragen, sind ihre Steuerungskompetenzen durch das EL-Rahmengesetz beschränkt. Im ELG bestimmt der Bund grundlegende Parameter; die Kantone können nur noch einen Teil der Ausgaben selbst steuern. Weil das Angebot bzw. die Leistungen der EL kaum individuell, regional oder nach Bedarf geregelt werden können, wird auch der NFA-Grundsatz der Subsidiarität beeinträchtigt. Schliesslich führt die geteilte Zuständigkeit zu einer gewissen Intransparenz darüber, wer welche Verantwortung trägt bzw. Kosten verursacht.

3. Kriterien für Aufgabenentflechtung

Leitgedanke der grossen Föderalismusreform NFA von 2008 war, eine staatliche Aufgabe hinsichtlich Verantwortung, Kompetenzen und Finanzierung entweder vollständig dem Bund oder integral den Kantonen zu übertragen. Für den Entflechtungsprozess wurden im sogenannten Grundzügebericht (1996) sachliche Kriterien für die Aufgabenzuordnung definiert.⁵ Dabei wird unterschieden zwischen Aufgaben, die eine ausschliessliche Steuerung und Finanzierung durch den Bund erfordern, und Aufgaben, die eigenständig von den Kantonen erfüllt und finanziert werden können. Die vollständige Entflechtung an die eine oder andere Staatsebene hat nicht nur die Entflechtung der Finanzströme zur Folge, sondern auch die Aufgabe der gesamten Steuerungs- und Entscheidungskompetenzen durch eine der beiden Staatsebenen (Bund oder Kantone). In Fällen, in welchen trotz regionaler Umsetzung einer Aufgabe die materielle Einflussnahme des Bundes weiterhin für nötig erachtet wird, sehen die Kriterien die Fortführung des Aufgabenverbunds vor. Bei dieser Option sollten die Möglichkeiten einer Teilentflechtung geprüft werden.

Anwendung der Kriterien auf die EL

Im Folgenden wird die Zuordnung der EL an die eine (Bund) oder andere Staatsebene (Kantone) anhand der damals aufgestellten Entflechtungskriterien diskutiert. Dabei wird zwischen den Teilaufgaben Existenzsicherung sowie Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten unterschieden.

Für eine **Aufgabenzuordnung an den Bund** spricht, wenn das Kriterium der einheitlichen Standards und der zentralen Steuerung im Vordergrund steht und eine regionale Differenzierung nicht zweckdienlich ist. Für die EL heisst das:

Art. 39 Abs. 4). Die Kantone müssen deshalb den Betrag für die Krankenversicherung und allfällige Differenzen zur kantonalen IPV (entweder über IPV-Mittel oder allgemeine Steuermittel) selbst finanzieren.

⁵ Siehe [dossierpolitik «NFA-Aufgabenteilung: Entwicklung eines Jahrhundertprojekts»](#) vom 26.4.2018 für eine umfassende Diskussion der Entflechtung der zugrunde liegenden Grundsätze und Kriterien.

NFA-Kriterium	Anwendung auf EL
Ein landesweit gleichmässiger Nutzen wird geschaffen.	<ul style="list-style-type: none"> – AHV und IV sind schweizweit geregelt und bringen für alle Bezüger den gleichen Nutzen. Entsprechend kann argumentiert werden, dass auch die Existenzsicherung für AHV-/IV-Bezüger schweizweit geregelt werden und allen Bezüger den gleichen Nutzen bringen soll. Eine Zuständigkeit des Bundes vereinfacht die Koordination mit der AHV und IV (beides Aufgaben in Kompetenz des Bundes). – Bei den Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten bestehen erhebliche regionale Unterschiede. Entsprechend ist der EL-Bedarf unterschiedlich. Ein landesweit einheitlicher Nutzen steht nicht im Vordergrund. Zugang und Nutzen der EL differenzieren sich nicht nur regional, sondern auch nach Bedürfnissen und sozialen Kriterien. – Effizienz- und Produktivitätsgewinne durch eine Zentralisierung würden kaum anfallen.
Unterschiede in der Wohlfahrtsverteilung werden abgebaut.	<ul style="list-style-type: none"> – Umverteilung ist kein Ziel der EL (auch wenn sie aufgrund der Finanzierung über Steuereinnahmen umverteilend wirkt). – Eine Bundeszuständigkeit drängt sich deshalb nicht auf.
Landesweit sind einheitliche Regeln und Standards erforderlich.	<ul style="list-style-type: none"> – Aus der Aufgabe, den Existenzbedarf von AHV-/IV-Bezüger landesweit zu sichern, kann ein Bedarf nach einheitlichen Regeln und Standards abgeleitet werden. – Bei den regional stark unterschiedlichen Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten sind einheitliche Standards wenig sinnvoll. Auch das Zusammenspiel mit anderen kantonalen Leistungen (wie IPV oder Sozialhilfe) kann nur durch eine kantonale Steuerung effizient gewährleistet werden. Soll die Deckung des Existenzbedarfs über die EL landesweit und als Ergänzung zur AHV und IV gewährleistet werden, sind landesweit einheitliche, durch den Bund festgelegte Regeln und Standards erforderlich.
Der Zusammenhalt im Bundesstaat (Kohäsion) wird gefördert.	<ul style="list-style-type: none"> – Die einheitliche Existenzsicherung kann die landesweite Kohäsion stärken, indem die Unterschiede innerhalb der Anspruchsgruppe AHV-/IV-Bezüger nicht allzu gross werden. – Einheitliche Leistungen, die vorhandene regionale Unterschiede nicht berücksichtigen und damit Ungleichheiten

	schaffen, können die Akzeptanz des Systems jedoch auch schwächen.
Internationale Verpflichtungen müssen eingehalten werden.	– Es bestehen bei der EL keine internationalen Verpflichtungen.

Ist eine materielle Steuerung durch den Bund nicht zwingend und die Berücksichtigung von regionalen Unterschieden sowie die Nähe zu den Anspruchsgruppen vorteilhaft, sehen die NFA-Kriterien vor, dass eine Aufgabe **den Kantonen zugewiesen** wird. Für die Zuordnung der EL bedeutet das Folgendes:

NFA-Kriterium	Anwendung auf EL
Der entstehende Nutzen bleibt auf die Kantonsgebiete beschränkt.	<ul style="list-style-type: none"> – Existenzsicherung: Aufgrund der Tatsache, dass die AHV und IV als Bundesaufgabe landesweiten (gleichen) Nutzen generieren, lässt sich das Argument ableiten, dass auch die darüber hinaus nötige Existenzsicherung für AHV-/IV-Bezüger landesweit (gleichen) Nutzen bringen soll und deshalb eine Kantonalisierung nicht sachgerecht ist. Wären AHV und IV kantonale Aufgaben, würde die Existenzsicherung durch die EL entsprechend kantonal organisiert. – Bei den Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten wäre die Gewährleistung eines landesweit einheitlichen Nutzens aufgrund der erheblichen regionalen Unterschiede wenig sachgerecht. Bei diesen Leistungen sollte der Nutzen auf die örtlichen/regionalen Verhältnisse abgestimmt werden. – Keine Spillover: Andere Kantone profitieren nicht davon, wenn ein Kanton EL ausrichtet.
Die Kantone haben eine besondere Nähe zur Aufgabe und können die Aufgabe deshalb eigenständig lösen.	<ul style="list-style-type: none"> – Die Kantone kennen die Nachfrage und Bedürfnisse vor Ort wie auch die Wechselwirkungen mit anderen, von den Kantonen zur Verfügung gestellten Leistungen wie Sozialhilfe und IPV. Durch eine Zuständigkeit der Kantone wird diese Koordination erleichtert. – Die Kantone sind ausserdem für die Gesundheitsversorgung zuständig und können das Angebot entsprechend steuern. – Die erforderlichen Infrastrukturen und das Know-how sind in den Kantonen vorhanden.

<p>Es ist von Vorteil, mit den jeweiligen personellen und räumlichen Verhältnissen vertraut zu sein.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Je näher die Bedarfsleistungen bei den Bedürftigen angesiedelt sind, desto besser kann auf die Bedürfnisse eingegangen werden – Voraussetzungen für einen effizienten und wirksamen Einsatz der Mittel. – Die Kantone kennen die regional unterschiedlichen Parameter (z. B. Mietzinsen, Krankenkassenprämien und individuelle Prämienverbilligung) besser, um diese bei der Festlegung der EL (v. a. über die Existenzsicherung hinaus) zu berücksichtigen. Damit werden unnötige Leistungen oder Ungleichheiten vermieden.
<p>Die Betroffenen vor Ort können in die Verantwortung miteinbezogen werden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – (Fehl-)Anreize beim EL-Bezug können zumindest teilweise unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten gesteuert werden – insbesondere in der Koordination mit anderen kantonalen Leistungen (z. B. Sozialhilfe) bzw. bei Leistungen, die über die Existenzsicherung hinausgehen.

Werden trotz regionaler Unterschiede eine materielle Einflussnahme des Bundes und ein gewisser Grad an Standardisierung für nötig gehalten, soll die **Zuständigkeit für eine Aufgabe nach wie vor von Bund und Kantonen geteilt** werden. Angewandt auf die EL heisst das:

NFA-Kriterium	Anwendung auf EL
<p>Trotz regionaler Unterschiede hat eine Aufgabe eine landesweite Dimension und erfordert deshalb die globale strategische Führung des Bundes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Zwischen der AHV und IV, die durch den Bund gesteuert werden, und der EL als Ergänzung zur AHV/IV im Sinne der Existenzsicherung besteht ein enger Bezug. Eine globale strategische Führung der EL durch den Bund ist deshalb berechtigt. – Bei den stark auf die individuellen Bedürfnisse abgestützten Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten ist eine dezentrale Steuerung vorteilhaft, weil damit die regionalen Gegebenheiten bzw. der regionale Bedarf berücksichtigt werden können.
<p>Der Bund muss ein Grundangebot an öffentlichen Leistungen fixieren, weil im Interesse des Landes eine bestimmte Leis-</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Existenzsicherung: Es besteht der Anspruch, dass die Leistungen einem definierten Grundangebot in einer bestimmten Quantität entsprechen. – Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten: Der Anspruch auf Leistungen variiert nach Bedarf und kantonalem Angebot. Ein gewisses Grundangebot inklusive Mindestbeiträge

<p>tungsqualität oder -quantität nicht unterschritten werden soll.</p>	<p>sollten jedoch auch hier gewährleistet werden.</p>
<p>Die gezielte punktuelle Einwirkung des Bundes ist angesichts eines erhöhten Koordinationsbedarfs oder einer besonderen Aufgabenkomplexität angezeigt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Die Koordination bzw. Komplexität der EL übersteigt die Kräfte der Kantone nicht. Sie sind bereits heute eigenständig bei der Abwicklung der EL. – Im Bereich der Existenzsicherung bestehen jedoch Wechselwirkungen mit der AHV und der IV, die Bundesaufgaben sind. – Der Bezug und Koordinationsbedarf mit anderen kantonalen Bedarfsleistungen wie z. B. der Sozialhilfe (Kantonsaufgabe), IPV (Verbundaufgabe) und Gesundheitsversorgung (Kantone) ist erheblich. Eine einheitliche Steuerung dieser Aufgaben durch die Kantone ist von grossem Vorteil.
<p>Die einzelnen Kantone werden von einer Aufgabe finanziell übermässig belastet. Deshalb muss durch den Bund ein klar begrenzter Belastungsausgleich erfolgen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Die EL als Ganzes ist unbestritten eine kostenintensive Aufgabe. Eine kostenmässige Beteiligung des Bundes kann deshalb und auch infolge engem Bezug zu den Grundleistungen der AHV/IV als gerechtfertigt betrachtet werden (Existenzsicherung). – Bei den Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten bestimmen die Kantone die Kostendynamik stark mit, insbesondere im Pflegebereich. Entsprechend der fiskalischen Äquivalenz sind sie auch massgeblich für die Finanzierung zuständig. – Stellen sich die demografische Entwicklung und ihre finanziellen Folgen als Thema dar, sollte es unabhängig von der Entflechtungsfrage in grösserem Rahmen diskutiert werden, da es über den engeren EL-Bereich hinausgeht und weitere Aufgabenbereiche berührt. Dabei gilt zu beachten, dass die Gesundheitskosten bzw. Kosten der Demografie nicht über die EL gesteuert werden können.

4. Entflechtungsoptionen und finanzielle Auswirkungen

Der Aufgabenentflechtung im ursprünglichen Sinn und damit dem Kriterienkatalog zugrunde liegt die Logik, dass eine Aufgabe vollständig dem Bund bzw. vollständig den Kantonen zugewiesen wird oder als Verbundaufgabe weiterbestehen soll (Teilentflechtung). Bei der EL ergibt sich jedoch eine weitere Option: die Teilung der Aufgabe und die Zuordnung der beiden Teile an je eine Staatsebene.

Die Handlungsoptionen bei der EL sehen demnach wie folgt aus:

- Vollständige Entflechtung zum Bund
- Vollständige Entflechtung zu den Kantonen
- Aufgabenteilung
- Teilentflechtung

Die Optionen werden ausgehend von der obigen Krieriendiskussion nachfolgend kurz besprochen.

Vollständige Entflechtung zum Bund

Die Anwendung der Entflechtungskriterien hat aufgezeigt, dass eine vollständige Zuordnung der EL an den Bund nicht zweckmässig ist. Eine Bundeskompetenz für die Abgeltung der Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten ist aufgrund der Bedarfsorientierung der Leistungen, der Wechselwirkungen mit anderen kantonalen Aufgaben (Sozialhilfe, IPV) wie auch der kantonalen Zuständigkeit in der Gesundheitsversorgung (insbesondere Spital- und Pflegebereich) kaum umsetzbar bzw. wäre nicht sachgerecht. Basierend auf den beiden NFA-Grundprinzipien fiskalische Äquivalenz und Subsidiarität ist deshalb eine vollständige Übernahme der EL durch den Bund nicht angezeigt.

Vollständige Entflechtung zu den Kantonen

Bei einer Entflechtung der EL zu den Kantonen würden die Kantone die Aufgabe vollständig übernehmen, also sowohl die Teilaufgabe Existenzsicherung als auch die Teilaufgabe Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten. Der Bund würde sich komplett aus der EL zurückziehen und das ELG würde aufgehoben.

Grundsätzlich spricht neben dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz auch die Subsidiarität, also die Nähe der Kantone zu den Bedürftigen, sowie die kantonalen Kenntnisse über die regionalen Verhältnisse für eine ungeteilte EL-Zuständigkeit der Kantone. Die Kantone sind bereits heute mit der Aufgabe vertraut, verfügen über die nötigen Ressourcen und nehmen die Koordination mit anderen Bedarfsleistungen in ihrer Zuständigkeit wahr. Insbesondere die Verbindung der EL mit dem Pflege- und Gesundheitsbereich ist wichtig, um die Wechselwirkungen zu verstehen und damit das Leistungsangebot wie auch die Anreize effizient zu steuern.

Es ist davon auszugehen, dass die EL bei einer Entflechtung zu den Kantonen, das heisst ohne einheitliche landesweite Vorgaben, kantonal unterschiedlich ausgestaltet würde. Die Sozialwerke des Bundes AHV und IV würden eine (schweizweit einheitliche) Grundleistung bieten, die von den Kantonen durch die EL bedarfsgerecht ergänzt würde. Regionale Verhältnisse (Kosten, Bedürfnisse usw.) könnten berücksichtigt werden, was dem föderalistischen Grundgedanken entspricht. Die Existenzsicherung an sich würde nicht infrage gestellt. Es ist ein Recht, das die Bundesverfassung garantiert und das die Kantone einhalten müssen.

Ein Einwand gegen die Kantonalisierung der Existenzsicherung mag die Bundeskompetenz bei der AHV und IV sein, deren Renten in erster Linie die Existenz sichern sollten. Allein aus dieser Tatsache kann der Anspruch abgeleitet werden, dass auch die ergänzende Existenzsicherung über die EL eine Bundesaufgabe sein soll. Ein weiteres Argument für eine Bundeszuständigkeit ist – analog zur AHV und IV – die Gewährleistung eines landesweit gleichmässigen Nutzens und einheitlichen Standards. Die Ausgestaltung von AHV und IV kann zudem direkte Auswirkungen auf die Höhe der EL haben. Solange der Bund für die Existenzsicherung zuständig ist, sind ungewünschte Wechselwirkungen zwischen der AHV/IV und der EL bzw. Lastenverschiebungen von Ersteren an Letztere jedoch weniger wahrscheinlich.

Vorteile
Sowohl fiskalische Äquivalenz wie auch Subsidiarität sind vollständig gegeben.
Die kantonale Zuständigkeit erlaubt eine ganzheitliche und koordinierte Politik der Bedarfsleistungen (EL, Pflege, Sozialhilfe, Gesundheit).
Mehrausgaben durch Fehlanreize können besser/schneller verhindert werden. Die Mittel werden durch die Nähe zu den Anspruchsberechtigten (und deren Bedürfnisse) effizienter eingesetzt.
Die Kantone sind bereits heute für die EL-Abwicklung zuständig. Sie verfügen über die notwendigen Infrastrukturen und das Know-how.
Nachteile
Einheitliche Umsetzung der Existenzsicherung ist nicht gewährleistet (Befürchtung Sozialabbau).
Regionale Differenzierung kann zu grösseren Leistungsunterschieden zwischen den Kantonen führen.
AHV und IV in Bundeskompetenz tangiert EL unmittelbar und direkt (Wechselwirkungen).

Aufgabenteilung

In dieser Entflechtungsvariante würde der Teilbereich Existenzsicherung gesetzlich vom Teilbereich Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten abgekoppelt und vollständig dem Bund zugeordnet. Der Bund übernehme dadurch (neben der kompletten Steuerung) neu die gesamte Finanzierung der Existenzsicherung.

Gleichzeitig würde der Teilbereich Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten integral den Kantonen übertragen. Damit wären die Kantone nicht nur wie bisher für die gesamte Vergütung, sondern neu auch für die vollständige Steuerung der Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten zuständig. Diese Teilaufgabe würde aus dem ELG ausgelagert und in die alleinige Zuständigkeit der Kantone übertragen. Die gesetzlichen Grundlagen für die Steuerung der EL-bedingten Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten müssten in den Kantonen neu geschaffen werden.

Mit dieser Variante wäre die fiskalische Äquivalenz gewährleistet; das heisst der Bund und die Kantone finanzierten jeweils nur diejenigen Kosten, die sie auch tatsächlich steuern. Auch hinsichtlich der Kompetenzen der Kantone im Gesundheits- und Pflegebereich wäre eine kantonale Zuständigkeit für diese Teilaufgabe sinnvoll, weil sie die Leistungen und Kosten zu einem grossen Teil eigenständig bestimmen.

Vorteile
Fiskalische Äquivalenz erfüllt: Entscheidungs- und Kostenträger stimmen sowohl bei der Existenzsicherung wie auch bei den Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten überein.
Eine landesweit einheitliche Existenzsicherung wird gewährleistet.
Der Bund ist für die AHV/IV zuständig und kann die Wechselwirkungen mit der EL koordinieren.
Die Kantone können im Bereich der Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten die Koordination mit anderen kantonalen (Bedarfs-)Leistungen sicherstellen.
Nachteile
Die für die Existenzsicherung einheitlich festgelegten Standards berücksichtigen kantonal/regional unterschiedliche Lebenshaltungskosten nicht vollständig.
Es besteht ein Koordinations- und Regelungsbedarf an der Schnittstelle zwischen der Existenzsicherung und den darüber hinausgehenden EL-Leistungen (insbesondere bei den Heimkosten).

Teilentflechtung

Eine Alternative zur integralen Zuordnung der Aufgabe an die eine oder andere Staatsebene bzw. zur Variante Aufgabenteilung ist die Teilentflechtung. Mit dieser Option würde die Aufgabe weiterhin als Verbundaufgabe bestehen bleiben; der Fokus läge auf der Entflechtung der Finanzierung. Der Bund würde den von den Kantonen bisher finanzierten Teil der Existenzsicherung übernehmen (3/8) und damit vollständig für die Kosten dieser Teilaufgabe

aufkommen. Die Kantone wären finanziell nur noch für die über den Existenzbedarf hinausgehenden Teilaufgaben verantwortlich (Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten).

Im Unterschied zur Aufgabenteilung (gesetzliche Trennung der beiden Teilbereiche) bliebe das ELG bei einer Teilentflechtung als Rahmen für beide Teilaufgaben bestehen. Der Bund würde in diesem Fall weiterhin Steuerungskompetenzen bei der Vergütung der Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten behalten. Die Gewährleistung von schweizweiten Mindeststandards in diesem Teilbereich könnte als Vorteil dieser Variante betrachtet werden. Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz würde damit jedoch nach wie vor verletzt. Weil die Kantone die Leistungen über der Existenzsicherung selbstständig finanzieren, sollten sie auch im Fall einer Teilentflechtung über weitergehende Steuerungskompetenzen und damit über mehr Handlungsspielraum verfügen. Denkbar wäre ein schlankes Rahmengesetz mit mehr Freiheiten für die Kantone bei der Festlegung der Art und Höhe der via EL vergüteten Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten.

Vorteile
Verbesserung der fiskalischen Äquivalenz durch Entflechtung der Finanzströme.
Einheitliche Standards für die Existenzsicherung können im ELG festgelegt werden.
Entspricht ursprünglich angedachter Lösung: Die Mischfinanzierung der Existenzsicherung erfolgte in der NFA einzig zur Herstellung der Haushaltsneutralität (ausschliesslich finanzielle Gründe).
Nachteile
Fiskalische Äquivalenz teilweise nicht erfüllt: Der Bund steuert über das ELG auch Teilaufgaben, die die Kantone finanzieren (Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten).
AHV und IV in Bundeskompetenz tangiert EL unmittelbar und direkt (Wechselwirkungen).

Finanzielle Auswirkungen der Entflechtungsoptionen

Bei einer Kantonalisierung wären die Kantone vollständig für die gesamte Finanzierung und Steuerung der EL (Existenzsicherung sowie Vergütung der Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten) verantwortlich. Die Kantone würden vom Bund Kosten im Umfang von rund 1,5 Milliarden Franken übernehmen.

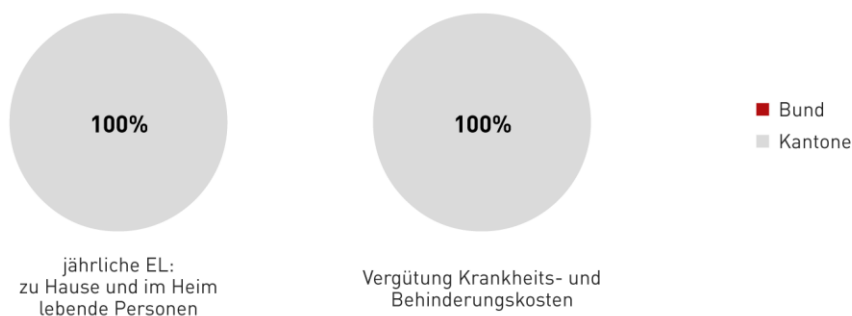
Die Optionen Teilentflechtung und Aufgabenteilung hätten rein finanziell gesehen in der hier diskutierten Form dieselben finanziellen Auswirkungen: Der Bund übernehme in beiden Fällen die $\frac{3}{8}$ der EL-Ausgaben für die Existenzsicherung, die heute von den Kantonen finanziert werden (rund 1 Milliarde Franken).

Auf die Finanzierung der Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten hätte keine der Entflechtungsoptionen unmittelbare statische finanzielle Auswirkungen, da die Finanzierung dieser Teilaufgabe in allen Fällen bei den Kantonen verbleiben würde.

Finanzierung der EL mit Entflechtungsoptionen

Vollständige Entflechtung zu den Kantonen

- ▶ Kantone übernehmen Finanzierung und Steuerung der gesamten EL (Existenzsicherung (jährliche EL) und Vergütung Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten)



Aufgabenteilung und Teilentflechtung

- ▶ Entflechtung der Finanzströme zwischen Existenzsicherung und Vergütung Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten; Steuerung je nach Option unterschiedlich



Quelle: Grafik basiert auf Abbildung in «Analyse der Kostentreiber in den EL» von Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger und Patrick Leisibach, Universität Luzern, im Auftrag des SAV, Mai 2015, S. 13

Im finanziellen Bereich wären neben den unmittelbaren statischen auch die längerfristigen dynamischen Auswirkungen einer Entflechtung zu betrachten. Dabei schneiden die Optionen unterschiedlich ab. Die Entflechtung der EL zu den Kantonen hat längerfristig das grösste Potenzial (***) , die Kostendynamik positiv zu beeinflussen, das heisst das künftige Kostenwachstum zu bremsen. Von den Kantonen festgelegt, können Leistungen mutmasslich am besten bedarfsorientiert und angepasst an die regionalen Kostenverhältnisse ausgerichtet werden (sowohl bei der Existenzsicherung wie auch im Heim-, Gesundheits- und Behinde-

rungsbereich). Bei der Aufgabenteilung würde die Existenzsicherung (unverändert) national definiert, obwohl die Lebenshaltungskosten regional unterschiedlich sind. Das trifft auch bei der Teilentflechtung zu. In letzterem Fall würden vom Bund zudem weiterhin landesweite Mindestvorgaben für die Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten festgelegt (Leistungen und Vergütung). Entsprechend wäre hier das Potenzial, die Kosten zu senken, wahrscheinlich am geringsten (*).

Die finanziellen Verschiebungen sowie das Potenzial, die Kostendynamik positiv zu beeinflussen, sind in der folgenden Tabelle für die drei Entflechtungsoptionen zusammengefasst:

Option	Finanzielle Verschiebungen (Basis 2017)	Potenzial
Vollständige Entflechtung zu den Kantonen	Kantone übernehmen vom Bund 1495 Mio. Franken	***
Aufteilung nach Aufgabenbereich (Existenzsicherung an Bund)	Bund übernimmt von den Kantonen 918 Mio. Franken	**
Teilentflechtung	Bund übernimmt von den Kantonen 918 Mio. Franken	*

Quelle: [BFS, Ergänzungsleistungen \(EL\) zur AHV und zur IV nach Finanzierungsträgern, 2018](#)

5. Fazit

Zusammengefasst scheinen für die Frage der Entflechtung bei der EL zwei Punkte besonders wichtig. Erstens: Wie bzw. durch wen kann das Ziel der EL in der Kernaufgabe Existenzsicherung am besten gewährleistet werden (wirksam und gleichzeitig kostengünstig)? Und zweitens: Soll die Regelungskompetenz und Verantwortung der Kantone bei denjenigen Aufgaben gestärkt werden, bei denen die Kantone heute schon über weitgehende finanzielle Verantwortung verfügen, das heisst bei den Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten, und wenn ja, wie weit sollen diese zusätzlichen Kompetenzen gehen?

Unter den denkbaren und hier diskutierten Varianten könnte die Aufteilung der EL nach Aufgabenbereichen (Aufgabenteilung), also die vollständige Zuordnung der Verantwortung, Entscheidung und Finanzierung der Teilaufgabe Existenzsicherung an den Bund und der Teilaufgabe Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten an die Kantone, die sinnvollste Antwort auf diese Fragen bieten.

Mit einer solchen Lösung würde einerseits eine einheitliche Existenzsicherung gewährleistet, andererseits würde eine noch stärker bedarfsorientierte, individuelle Vergütung von Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten möglich. Sowohl dem Charakter der EL wie auch den föderalen Grundprinzipien Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz würde gut entsprochen. Eine Variante, die in die gleiche Richtung, aber weniger weit gehen würde, wäre die Teilentflechtung. Hier würde das ELG grundsätzlich beibehalten; es wäre jedoch zu diskutieren, inwieweit die Kantone neue, zusätzliche Kompetenzen erhalten sollen.

Unabhängig davon, welche Entflechtungsvariante schliesslich gewählt würde: dem finanziellen Aspekt wäre von Anfang an genaue Beachtung zu schenken. Weder der Bund noch die Kantone werden bereit sein, unkompensierte Mehrbelastungen zu tragen. Aktuell geht die Kritik der Kantone dahin, dass sie durch die demografisch bedingte Kostendynamik bei den Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten übermässig finanziell belastet würden. Mit dem Argument, dass ihre Regelungskompetenz und Handlungsfreiheit durch den Bund eingeschränkt würden, fordern sie vom Bund eine stärkere Kostenbeteiligung. Aus Sicht der Aufgabenentflechtung läge die Lösung nicht in mehr Bundesgeld (und damit in einer noch engeren Verflechtung der Staatsebenen), sondern im Gegenteil in einer Entflechtung mit mehr Handlungsspielräumen, erweiterten Kompetenzen und zusätzlicher Verantwortung für die Kantone. Nur so können die Voraussetzungen, um das Kostenbewusstsein und den effizienten Einsatz der Mittel zu stärken, verbessert werden.

Im NFA-Projekt war es die Aufgabe einer Globalbilanz, die finanziellen Auswirkungen aller Aufgabenentflechtungen zu sammeln und am Ende die finanzielle Neutralität für Bund und Kantone herzustellen. Für die Erstellung einer solchen Globalbilanz ist es wichtig, dass es eine Paketlösung mit einer gewissen Anzahl Aufgaben bzw. mit einem ausreichenden finanziellen Spielraum gibt. Die Einhaltung der Haushaltsneutralität ist auch für eine Fortsetzung der Aufgabenentflechtung eine wichtige Bedingung. Soll das NFA-Nachfolgeprojekt gelingen («Aufgabenteilung 2»), wird man sich über den Paketumfang wie auch über die Kriterien für eine Erstellung einer erneuten Globalbilanz einig werden müssen.

6. Kontakt

DR. FRANK MARTY

economiesuisse

Telefon +41 44 421 35 35

frank.marty@economiesuisse.ch

LEA FLÜGEL

economiesuisse

Telefon +41 44 421 35 35

lea.fluegel@economiesuisse.ch