

Verein Behinderte gegen die NFA Telefon 01 201 15 00
Am Schanzengraben 15 Fax 01 201 23 25
8002 Zürich info@finanzausgleich.ch
PC-Konto 87-292298-9 www.finanzausgleich.ch

**NEIN ZUM FINANZ-
AUSGLEICH**
VEREIN BEHINDERTE GEGEN DIE NFA

Die Inhalte der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, NFA

A) Die Kernanliegen der NFA

- **Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung**
- **Effizientere bundesstaatliche Zusammenarbeit**
- **Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit**
- **Neues Ausgleichssystem unter den Kantonen**

Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung

Die NFA will die Kompetenzen von Bund und Kantonen klarer trennen. Die Kantone sollen in ihrer Eigenstaatlichkeit gestärkt werden, während der Bund sich vermehrt seinen eigentlichen nationalen Aufgaben widmen soll. Nur wenn eine Aufgabe auf kantonomer Ebene nicht erfüllt werden kann, soll diese der Bund übernehmen (*Subsidiaritätsprinzip*). Auch die Effizienz staatlicher Leistungen ("mehr Leistung für den Steuerfranken") soll durch die NFA erhöht werden. Der Grundsatz «Wer zahlt, befiehlt!» soll konsequent umgesetzt werden (*fiskalische Äquivalenz*).

Effizientere bundesstaatliche Zusammenarbeit

Statt Einzelobjekte zu subventionieren, werden vermehrt Mehrjahresprogramme mittels Global- oder Pauschalsubventionen zum Tragen kommen. Dem Bund obliegt die strategische Führung, während die Kantone bestimmen, wie sie die Ziele erreichen sollen (*Output- statt Inputsteuerung*).

Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit

Die NFA sieht eine substanzial ausgebaute interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor: Kantone, die für umliegende Kantone Zentrumsleistungen erbringen, sollen für ihre Leistungen entsprechend abgegolten werden. Der Bund kann die Kantone unter Umständen zur Zusammenarbeit zwingen.

Neues Ausgleichssystem unter den Kantonen

Der Ausgleich zwischen reichen und armen Kantonen soll neu gestaltet werden. Der Finanzausgleich soll politisch steuerbar werden: Das heisst, die nationale Politik bestimmt, welche Kantone als finanzstark und welche als finanzschwach zu gelten haben. Die Bundespolitik bestimmt ebenfalls, wie viel Geld sie in den Finanzausgleich stecken will. Der Ressourcenausgleich berücksichtigt übermässige, unbeeinflussbare Lasten der Kantone wie geographisch-topographische Gegebenheiten und Zentrumsfunktionen. Für finanziell schwache Kantone ist als Übergangshilfe ein Härteausgleich vorgesehen.

B) Aufgabenzuweisung und Aufgabenbereiche

Die Aufgaben müssen gemäss den Kernanliegen der NFA möglichst einer einzigen staatlichen Ebene zugewiesen werden, was nicht in allen Bereichen möglich ist. Dabei kann innerhalb eines Bereiches auch eine Teilentflechtung (TE) von Aufgaben erfolgen. Es gibt folgende Aufgabenbereiche:

- **Bundesaufgaben**
- **Kantonsaufgaben**
- **Verbundaufgaben**
- **Aufgaben mit interkantonalen Zusammenarbeit**

Bundesaufgaben

Armee, Denkmal- Heimat- und Ortsbilderschutz, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen, Tierzucht, AHV und IV, Unterstützung der Behinderten- und Betagtenorganisationen

Kantonsaufgaben

Sonderschulung behinderter Kinder, Stipendien bis und mit Sekundarstufe II, freiwilliger Schulsport, diverse Aufgaben im Strassenbau, Bau- und Betriebsbeiträge an Behinderteninstitutionen, Ergänzungsleistungen im Bereich Heim- und Pflegekosten (TE), Unterstützung der Hilfe und Pflege zu Hause (TE).

Verbundaufgaben

Hier handelt es sich um eine heterogene Kategorie von Aufgaben, bei denen Bund und Kantone gemeinsam für die Finanzierung der Aufgabenerfüllung verantwortlich sind. Dazu gehören u.a.: Stipendien im Tertiärbereich, Wald, Natur- und Landschaftsschutz, öffentlicher Regionalverkehr, Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, Ergänzungsleistungen für die Existenzsicherung (TE).

Aufgaben mit interkantonalen Zusammenarbeit

Einige öffentliche Aufgaben, welche die Kantone, bzw. Bund und Kantone gemeinsam erbringen, generieren einen Nutzen, von dem über Kantonsgrenzen hinaus auch andere Kantone profitieren. Die NFA sieht eine ausgebaute interkantonale Zusammenarbeit sowie einen Lastenausgleich u.a. in folgenden Bereichen vor: Straf- und Massnahmenvollzug, kantonale Universitäten und Fachhochschulen, Agglomerationsverkehr, Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Behinderten.

Auf Antrag der Kantone kann der Bund in diesen Bereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten (Artikel 48a BV).

Verein Behinderte gegen die NFA Telefon 01 201 15 00
Am Schanzengraben 15 Fax 01 201 23 25
8002 Zürich info@finanzausgleich.ch
PC-Konto 87-292298-9 www.finanzausgleich.ch

**NEIN ZUM FINANZ-
AUSGLEICH**
VEREIN BEHINDERTE GEGEN DIE NFA

NFA und Sonderschulung

Ist-Zustand

Sonderschulen sind Schulen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen, denen der Besuch der Volksschule nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Die Sonderschulung umfasst auch Leistungen im Bereich der heilpädagogischen Früherziehung, der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen, der Unterkunft und Verpflegung sowie der Transporte.

Die Leistungen der Invalidenversicherung (IVG Art. 19) umfassen einerseits individuelle Leistungen an Kinder mit Behinderungen von der Geburt bis zum 20. Altersjahr und andererseits kollektive Leistungen an die Sonderschulen. Die IV beteiligte sich heute mit rund 50% an den Kosten der Sonderschulung. Den Rest bezahlen Kantone und Gemeinden.

Die IV hat im Jahr 2000 gesamthaft 650 Mio. Fr. Beiträge an die Sonderschulung und 23 Mio. Fr. Baubeiträge an Sonderschulen geleistet.

Folgen der NFA

Neu: Art 62 Abs. 3 BV

Die Kantone sorgen für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr.

Gesetzliche Regelungen in den Kantonen

Mit dem Streichen von Art. 19 IVG müssen in allen 26 Kantonen die wegfallenden Bestimmungen auf der Basis dieses Bundesverfassungsartikels geregelt werden, z.B.:

- die Regelung und Finanzierung der Heilpädagogischen Früherziehung, der Früherfassung für behinderte Kinder. (Massnahmen zur Vorbereitung auf den Volksschulunterricht)
- alle individuellen Leistungen (systemfremd zur NFA!) wie: Schulgeldbeitrag, Beitrag für auswärtige Unterbringung, alle pädagogisch-therapeutischen Massnahmen.
- Massnahmen zur Ermöglichung des Volksschulbesuches (integrative Schulung)

Das Eidg. Parlament hielt in der Übergangsbestimmung zu Art 62 fest, dass die Kantone die bisherigen Leistungen während mindestens dreier Jahre erbringen müssen bzw. bis ein genehmigtes Sonderschulkonzept vorliegt.

In einigen Kantonen besteht heute schon ein Konzept für das gesamte sonderpädagogische Angebot, andere sind daran, sich im Hinblick auf die Umsetzung der NFA eines zu erarbeiten.

Finanzierung

Die Kantone sind nicht nur frei, wie sie die Sonderschulung in ihrem Kanton gestalten, sondern auch, wie viel Geld sie in die besondere Schulung investieren wollen.

In den meisten Kantonen wird die Sonderschulung von den Gemeinden mitfinanziert. So besteht beispielsweise ein Pool, der von jeder Gemeinde nach Anzahl EinwohnerInnen gespiesen wird, und mit dem heute das sogenannte "Restdefizit" bezahlt wird. Es gibt aber auch Kantone, in denen vor allem die Gemeinden die wegfallenden IV-Beiträge (rund 50% der Kosten der Sonderschulung) übernehmen müssen. Für Eltern mit einem Kind in der Sonderschule bedeutet dies – je nach Grösse der Gemeinde – dass sie dem Druck der Öffentlichkeit ausgesetzt sind.

Die Finanzierung wird über das allgemeine Budget der Kantone bzw. Gemeinden laufen und muss jährlich neu bewilligt werden, das heisst Finanzierungssicherheit gibt es in der Regel für ein Jahr. Kinder und Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen sind in erhöhtem Mass auf Sicherheit und Orientierung in ihrem Alltag angewiesen. Die NFA schafft Verunsicherung.

Zusammenarbeit unter den Kantonen

Zur Koordination unter den Kantonen wurde die Sonderschulung in die Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) aufgenommen. Zur Zeit läuft das Beitrittsverfahren bei den Kantonen zur – freiwilligen - IVSE. Diese Vereinbarung regelt die Finanzierung eines Sonderschulaufenthaltes ausserhalb des Wohnkantons. Sie regelt aber nicht die Art und Qualität der Leistungserbringung, oder die zur Verfügung stehende Geldmenge. Eine Allgemeinverbindlicheklärung gemäss NFA durch Bundesrat oder Eidg. Parlament ist möglich.

Mit Pressemitteilung vom 11. Februar 2004 gibt die EDK bekannt, dass sie die Arbeiten für eine Interkantonale Vereinbarung für die Bereiche Sonderschulung und Stipendienwesen aufnimmt.

Die NFA verspricht die integrative Schulung

Begründung zur Kantonalisierung ist unter anderem die bessere integrative Schulung.

Es ist offen, ob mit der Kantonalisierung der Sonderschulung die integrative Schulung behinderter Kinder tatsächlich auf breiter Ebene realisiert werden wird. Die Umsetzung integrativer Konzepte wird heute in einigen Kantonen erprobt und entsprechend reglementiert. Eine Ausweitung wird – auch aus Kostengründen – begrenzt bleiben, da der Hauptteil der Kosten (ob mit oder ohne NFA) vom Kanton übernommen wird. Natürlich ist eine integrative Schulung für möglichst viele Kinder anzustreben. Angesichts der vielschichtigen Problemstellungen in der Regelschule dürfte das nicht so einfach sein (z.B. grössere Klassen, heterogene Klassen, etc.).

Verein Behinderte gegen die NFA Telefon 01 201 15 00
Am Schanzengraben 15 Fax 01 201 23 25
8002 Zürich info@finanzausgleich.ch
PC-Konto 87-292298-9 www.finanzausgleich.ch

**NEIN ZUM FINANZ-
AUSGLEICH**
VEREIN BEHINDERTE GEGEN DIE NFA

NFA und die Förderung der Eingliederung Behinderter

Ist-Zustand

Gemäss Artikel 73 IVG leistet der Bund durch die Eidg. Invalidenversicherung Beiträge an den Bau und Betrieb von Anstalten und Werkstätten, die Eingliederungsmassnahmen durchführen. Diese Beiträge orientieren sich an den zusätzlichen Kosten, die durch die Beschäftigung oder Unterbringung von Behinderten entstehen. Bezogen auf das Betriebsjahr 2000 betragen die Betriebsbeiträge ca. 1.004 Mia Franken; in den Jahren 2001 und 2002 ist von 1.15 Mia bzw. 1.26 Mia Franken auszugehen. Die Bau- und Einrichtungsbeiträge belaufen sich auf ca. 50 Mio Franken im Jahr. Zu den "Einrichtungen zur Förderung der Eingliederung" gehören einerseits geschützte Werkstätten, Beschäftigung- und Tagesstätten, andererseits Wohnheime und andere Wohnformen.

Die Kantone sind heute in zweifacher Hinsicht involviert: Zu Handen des Bundes nehmen sie weitgehend die fachliche Verantwortung für die dreijährlich durchgeführten Bedarfsplanungen wahr, d.h. sie prüfen den Bedarf an (neuen) Plätzen und stellen entsprechende Anträge. In finanzieller Hinsicht leisten die Kantone in der Regel Baubeiträge, während bei den Betriebsbeiträgen höchst unterschiedliche Regelungen bestehen. Die Palette reicht von Restdefizitdeckungen im Rahmen bewilligter Budgets bis hin zu keinerlei Beiträgen; in einzelnen Kantonen werden zudem die Gemeinden zur Finanzierung beigezogen.

Folgen der NFA

Artikel 112b Absatz 2 BV

Die Kantone fördern die Eingliederung Invaliden, insbesondere durch Beiträge an den Bau und Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen.

Das Gesetz legt die Ziele der Eingliederung und die Grundsätze und Kriterien fest.

Der Bund (die IV) zieht sich aus der Finanzierung der Behinderteninstitutionen zurück und überlässt diese vollständig den Kantonen. Allerdings hat er die Kompetenz, in einem Bundesgesetz die Ziele der Eingliederung sowie die Grundsätze und Kriterien für die Finanzierung der Institutionen zu regeln. Ein solches Gesetz ist Bestandteil des 2. NFA-Paketes und soll noch vor der Volksabstimmung in die Vernehmlassung geschickt werden. Damit soll zwar vordergründig eine gewisse Garantie für die Sicherstellung des stationären Angebots durch die Kantone in Aussicht gestellt werden. Die Auswertung der Vernehmlassung und der parlamentarische Gesetzgebungsprozess finden allerdings erst nach der Volksabstimmung statt, womit diese "Garantie" erheblich relativiert werden muss.

Für die Finanzierung der Institutionen kann der Bund im Weiteren interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder sogar Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten. Dies würde die derzeit in Ratifizierung stehende Interkantonale Vereinbarung über Soziale Einrichtungen IVSE betreffen. Diese Vereinbarung wird sich in erster Linie an den Vollzugsinteressen der kantonalen Verwaltungen orientieren.

Mit einer Übergangsbestimmung soll schliesslich sichergestellt werden, dass die Finanzierung während mindestens drei Jahren im bisherigen Umfang erhalten bleibt und dass die Kantone Konzepte zur Regelung der Finanzierung der Institutionen dem Bund zur Genehmigung vorlegen müssen. Dem Bund stehen jedoch (konsequenterweise) keinerlei Sanktionsmöglichkeiten zu. Dies würde dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz widersprechen.

Verein Behinderte gegen die NFA Telefon 01 201 15 00
Am Schanzengraben 15 Fax 01 201 23 25
8002 Zürich info@finanzausgleich.ch
PC-Konto 87-292298-9 www.finanzausgleich.ch

**NEIN ZUM FINANZ-
AUSGLEICH**
VEREIN BEHINDERTE GEGEN DIE NFA

NFA und die individuellen Leistungen von AHV und IV

Ist-Zustand

Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und die Invalidenversicherung (IV) werden nebst den Beiträgen der Versicherten durch Leistungen der öffentlichen Hand finanziert. Bund und Kantone finanzieren zusammen 20% der Gesamtausgaben der AHV bzw. 50% der Gesamtausgaben der IV. Der Bund ist jedoch allein zuständig für die Gesetzgebung, insbesondere bezüglich der individuellen Leistungen an die Versicherten. Seit 1992 (3. IVG-Revision) sind die Kantone mit der Schaffung der sog. IV-Stellen an der Organisation des Vollzugs beteiligt.

Folgen der NFA

Artikel 112 BV

**Der Bund erlässt Vorschriften über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung.
(Absatz 1)**

Die Versicherung wird finanziert:

- a. durch Beiträge der Versicherten...**
- b. durch Leistungen des Bundes. (Absatz 3)**

Die Kantone werden aus der Mitfinanzierung von AHV (3.64% der Ausgaben) und IV (12.5% der Ausgaben) entlassen. Es ist derzeit keinesfalls gesichert, ob der Bund diese Mittel ersetzen oder im Rahmen von Entlastungsprogrammen streichen wird. Der Bund behält nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz die alleinige Kompetenz zur Regelung der Versicherungsleistungen; allerdings wird dieses Prinzip bei den individuellen Leistungen an behinderte Kinder (vgl. Artikel 62 Absatz 3 BV) gebrochen.

Der Vollzug der IV soll konsequenterweise wieder verstärkt durch den Bund geregelt werden, nachdem die Schaffung von kantonalen IV-Stellen zu nur teilweise nachvollziehbaren Unterschieden in der Anwendung des IVG in den Kantonen geführt hat. Die Organisation des IV-Vollzugs mit verstärkten (wenn nicht ausschliesslichen) Bundeskompetenzen soll im Rahmen der 5. IVG-Revision an die Hand genommen werden.

Verein Behinderte gegen die NFA
Am Schanzengraben 15
8002 Zürich
PC-Konto 87-292298-9

Telefon 01 201 15 00
Fax 01 201 23 25
info@finanzausgleich.ch
www.finanzausgleich.ch

**NEIN ZUM FINANZ-
AUSGLEICH**
VEREIN BEHINDERTE GEGEN DIE NFA

Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals

Ist-Zustand

Artikel 73 und 74 Bst. d IVG sichern heute die Finanzierung der Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals von zwei Seiten. Zum einen werden Beiträge an die Bildungsanbieter gesprochen für die Entwicklung und Durchführung der Aus- und Weiterbildungsangebote. Zum andern erhalten die Institutionen gesicherte Beiträge, die es ermöglichen, Personal aus- und weiterzubilden. Die Organisationen der privaten Behindertenhilfe erhalten zudem Beiträge an die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen im ambulanten Bereich (z.B. Langstocktrainer für Sehbehinderte).

Folgen der NFA

Botschaft NFA zu Art. 112c BV

Die Eidg. Invalidenversicherung und damit auch der Bund ziehen sich vollständig aus der Finanzierung der Aus- und Weiterbildung von Fach- und Lehrpersonen im Behindertenbereich zurück.

Mit der NFA fallen diese Beiträge weg. Die Finanzierung der Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals muss neu geregelt werden. Die NFA sieht dazu keine Lösung vor.

Das Berufsbildungsgesetz (BBG) sieht nur die Finanzierung der beruflichen Grundausbildung zwingend vor, und auch hier muss die Branche (Organisationen der Arbeitswelt) einen massgeblichen Beitrag leisten.

Ausbildungen auf Tertiärstufe (Höhere Fachschulen und Fachhochschulen für heilpädagogische und sozialpädagogische Berufe) sind in der Finanzierung noch nicht verbindlich geregelt. Die interkantonalen Vereinbarungen und Leistungsaufträge an Bildungsanbieter sind schwerfällig und administrativ aufwändig.

Der gesamte Weiterbildungsbereich (Lehrgänge, Fachkurse, Seminare, Nachdiplomstudien, betriebsinternen Weiterbildungen etc.) wird grundsätzlich ohne öffentliche Gelder auskommen müssen.

Die Behinderteninstitutionen sind auf qualifiziertes Personal angewiesen, Aus- und Weiterbildung muss von den Institutionen bzw. der öffentlichen Hand mitfinanziert werden, wie dies im Gesundheitswesen unbestritten ist. Aus- und Weiterbildung im Behindertenbereich muss weiterentwickelt, die Angebote aktualisiert und auf neue Bedürfnisse ausgerichtet werden.

Die Qualifikation der Lehrpersonen für die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die fachlichen Entwicklungen und neuen Methoden im Behindertenbereich müssen gesichert werden.

Für Spezialausbildungen von Fachpersonal, welche mit zahlenmässig kleinen Behindertengruppen arbeiten müssen, werden schwerfällige interkantonale Vereinbarungen notwendig sein. Deshalb ist es auch denkbar, dass sich die Kantone vollständig aus der Finanzierung zurückziehen.

Verein Behinderte gegen die NFA
Am Schanzengraben 15
8002 Zürich
PC-Konto 87-292298-9

Telefon 01 201 15 00
Fax 01 201 23 25
info@finanzausgleich.ch
www.finanzausgleich.ch

**NEIN ZUM FINANZ-
AUSGLEICH**
VEREIN BEHINDERTE GEGEN DIE NFA

NFA und Ergänzungsleistungen

Ist-Zustand

Bisher wurden die Ergänzungsleistungen in den Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung geregelt, aus der Annahme heraus, dass die Leistungen der 1. Säule (AHV und IV) den Existenzbedarf einmal decken könnten. Mit der Verankerung im ordentlichen Teil der BV wird eingestanden, dass dies realistischerweise niemals der Fall sein wird! Heute stellt das Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen dar: Der Bund regelt die gesetzlichen Voraussetzungen und die Leistungen, währenddem die Kantone je nach Finanzkraft zwischen 65% und 90% der Aufwendungen finanzieren müssen. Zudem haben die Kantone im Rahmen von bundesrechtlich festgelegten Grenzen die Kompetenz, die Anrechnung von Vermögen oder die Höhe gewisser anrechenbarer Ausgaben bei der Berechnung der monatlichen EL-Leistung sowie im Zusammenhang mit einem Heimaufenthalt eigenständig zu regeln. Bei Heimbewohnern bestehen bereits heute erhebliche kantonale Unterschiede bei der Festsetzung der Leistungen.

Folgen der NFA

Artikel 112a BV

Bund und Kantone richten Ergänzungsleistungen aus an Personen, deren Existenzbedarf durch die Leistungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht gedeckt ist. (Absatz 1).

Das Gesetz legt den Umfang der Ergänzungsleistungen sowie die Aufgaben und Zuständigkeiten von Bund und Kanton fest. (Absatz 2).

Aus der Verfassungsbestimmung nicht ersichtlich wird, dass in der nächsten NFA-Phase (2. Paket) eine Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gemäss Botschaft des Bundesrates vorgesehen ist: Der Bund regelt und finanziert weit gehend die Deckung des Existenzbedarfs, während die Kantone die Übernahme der sog. behinderungs- und krankheitsbedingten Kosten von EL-Bezügern regeln und allein finanzieren. Damit wird eine Aufspaltung des Begriffes des "Existenzbedarfs" vorgenommen. Von Bedeutung ist dies für die Finanzierung von Heimaufenthalten sowie von Spitex- und Assistenzleistungen zu Hause; noch ist allerdings unklar, welche Bedingungen der Bund auch in diesem Bereich formulieren kann und wird. Jedenfalls muss der Beschluss des Eidg. Parlamentes anlässlich der 4. IVG-Revision von den Kantonen berücksichtigt werden, wonach BezügerInnen einer

Hilflosenentschädigung schweren Grades bis zu 90'000 Franken jährlich an Vergütungen für Pflege und Assistenz zu Hause erhalten sollen.

Die entsprechende Gesetzesvorlage soll noch vor der Volksabstimmung in die Vernehmlassung geschickt werden. Die Auswertung der Vernehmlassung und der parlamentarische Gesetzgebungsprozess finden allerdings erst nach der Volksabstimmung statt, womit die endgültige Ausgestaltung des "neuen" EL-Gesetzes noch unbestimmt ist.