



NFA SoSi - Neuordnung der Finanzen und Aufgaben in der sozialen Sicherheit

Um was geht es in diesem Beitrag?

Die Schweiz hat sich im 20. Jahrhundert ein höchstkompliziertes, zersplittertes und oft ineffizientes System der sozialen Sicherheit gegeben. Die Menschen und die Wirtschaft in diesem Land könnten im 21. Jahrhundert auch mit einem einfacheren und wirksameren System leben. Der Weg dazu ist simpel. Die Schweiz kann schlicht und einfach eine NFA-SoSi anpacken: Eine Neuordnung der Finanzen und Aufgaben in der sozialen Sicherheit.

Brauchen wir eine Neuordnung der Finanzierung und Aufgaben (NFA) für die Soziale Sicherheit?

*Inputreferat von Andreas Dummermuth an der Mitgliederversammlung der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) vom 4. Juni 2009 in Olten. Die Versammlung behandelt das Thema: „**Die Stellung der Sozialhilfe im System der Sozialen Sicherheit**“. An der Jahrestagung wird nach der künftigen Stellung der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherheit gefragt. Aus Sicht von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden soll die Sozialhilfe als Verbundsaufgabe beleuchtet und der Frage nachgegangen werden, ob eine Neuordnung der Finanzierung und Aufgaben (NFA) für die soziale Sicherheit ansteht.*

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrter Herr Stadtrat
Sehr geehrte Frau Direktorin
Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr verehrte Damen und Herren

1. Einleitung

Die SKOS ist mehr als ein Fachverband. Ihre Konferenz prägt seit 104 Jahren durch Gedankenaustausch und Dienstleistungen die Sozialhilfe auf nationaler Ebene. Ihre Konferenz hat sich immer auch wieder mit der Ausgestaltung der vorgelagerten und nach Risiken segmentierten Sozialversicherungszweigen befasst.

Aber nicht nur die Reflexion, sondern auch die Aktion prägt die SKOS. Die SKOS, der Verband schweizerischer Arbeitsämter und die IV-Stellen-Konferenz (IVSK) wollen die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) stärken und haben dazu im Januar 2005 ein wegweisendes Positionspapier publiziert. Als damaliger Präsident der IVSK habe ich für 300 Euro von einem türkischen Möbelhändler in München die Internetdomäne www.iiz.ch gekauft. Jetzt wissen Sie also, was die IIZ wert ist.

Und genau bei diesem Begriff „Wert“ bin ich beim Thema meines Inputreferates: Brauchen wir eine Neuordnung der Finanzierung und der Aufgaben der sozialen Sicherheit in der Schweiz? Ja, wir brauchen die Neuordnung zwingend, weil sie einen notwendigen Mehrwert bringt.

2. Interinstitutionelle Zusammenarbeit und ihre Grenzen

Die IIZ ist geprägt durch die Träger in den Bereichen Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung und Invalidenversicherung. Ein bottom-up-Ansatz, der bessere Vernetzung in den Kantonen bringt, der gemeinsame Schulung, klarere Abläufe und persönliche Kontakte vor Ort bringt. Ein Ansatz, der die Wirksamkeit des Handelns der staatlichen Akteure erhöht, die Effizienz fördert. Das Ziel ist klar: Bessere sozialpolitische Resultate für weniger Mitteleinsatz.

Neben den Grenzen in unseren Köpfen erfahren wir bei der IIZ aber die durch Bundesgesetze gesetzten Grenzen. Wir müssen – wann immer es geht und wo immer es möglich ist – die nach zehn Sozialversicherungszweigen aufgesplitterte Bundessozialgesetzgebung besser koordinieren und materiell harmonisieren. Vor allem: Wir müssen das Teilsystem Sozialhilfe endlich verbindlich in das Gesamtsystem der sozialen Sicherheit einbinden und besser verankern. Damit können wir einen Mehrwert erzielen.

Mehr Wert für wen? Zuerst für alle Menschen, die die Leistungen der sozialen Sicherheit benötigen. Bessere Resultate gleichrangig aber auch für diejenigen, die die soziale Sicherheit finanzieren müssen. Für die prämienzahlenden Versicherten und ihre Arbeitgeber sowie die Steuerzahler.

3. Soziale Sicherheit ist eine Infrastrukturaufgabe

Für mich ist die soziale Sicherheit ein Bestandteil der Infrastruktur der Schweiz. Wie der öffentliche Verkehr, wie die Bildung, wie die Energie- und Wasserversorgung. Wir können über eine NFA SoSi diesen Infrastrukturbereich ‚Soziale Sicherheit‘ verbessern.

Wie viel Geld geben wir in der Schweiz für diese Infrastruktur aus? Die Gesamtausgaben für die Soziale Sicherheit betragen im Jahr 2007 total 142,4 Milliarden Fran-

ken. Die Sozialausgabenquote, das heisst die Sozialausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) lag bei 27,8 Prozent. Das BIP ist das Mass für die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft. Wir haben also 512 Mia. Franken erschaffen und geben davon 142.4 Mia, also eben 27.8 Prozent, für die soziale Sicherheit aus. Ganz klar: Soziale Sicherheit ist eine der finanzpolitisch bedeutendsten Staatsbereiche. Eine Neuordnung der Finanzen und Aufgaben in der sozialen Sicherheit – eine NFA SoSi drängt sich auf.

Zugegeben – ob NFA SoSi ein sexy Titel für einen Meilenstein in der Sozialpolitik ist, dürfen Sie bezweifeln. Was meine ich aber mit NFA SoSi konkret?

4. NFA-Idee: Neuordnung statt permanente Zersplitterung

Am 1. Januar 2008 trat die NFA in Kraft. Halten wir uns kurz die Ziele der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vor Augen: Sie will die Mängel des alten „Finanzausgleichs“ gezielt beheben. Mehr Effizienz und günstigere Leistungen unseres Staates also sind angesagt. Die NFA ersetzt ein Gewirr von mehr als 30 Ausgleichszahlungen zwischen Bund und Kantonen durch fünf transparente Instrumente. Doppelspurigkeiten und kostentreibende Strukturen werden eliminiert. Der Finanzausgleich wird besser steuerbar, ohne den Steuer- und Leistungswettbewerb auszuschliessen. Volk und Stände haben dieser epochalen Neuordnung klar zugestimmt. Von einem bundesrepublikanischen Reformstau ist die Schweiz definitiv weit weg.

Jubel, Trubel, Heiterkeit – so könnte man meinen. Wenn da nicht das veraltete, verkrustete, überreglementierte und schlecht steuerbare Parallelsystem der sozialen Sicherheit wäre! Wir wissen, dass sich die Gesellschaft schnell ändert, dass sich die Wirtschaft rasant anpasst und auch der dreistufige Bundesstaat ist zu bedeutenden Änderungen fähig. Nicht jedoch im Bereich der Sozialwerke. Unglaublich, was der interessierte Beobachter hier feststellen muss:

Sechs unterschiedliche Sozialversicherungszweige (KV, UV, IV, MV, EL und AHV) kümmern sich um die Abrechnungen von Gesundheitsdienstleistungen. Ein Arzt, eine Patientin, sechs Versicherungsregulationen und weit über 200 Versicherungsträger. Und dabei sprechen wir nur vom obligatorischen Sozialversicherungsbereich in einem Teilsektor. Nur wer Mut hat, darf nun weiter zuhören: Die Patientin kommt leider nicht wieder ganz auf die Beine, kann nicht mehr ganztags arbeiten. Je nach ‚Kausalität‘ ihres Gesundheitsschadens erhält sie mehr als die arbeitsvertragsrechtliche Lohnfortzahlung – sicher ist hier aber nichts. Zwischen Null und gegen 100% Ersatzeinkommen findet sich fast alles. Alles hübsch bunt hier! Leider zu oft kommt dann auch noch die Drehtür der beruflichen Ausgliederung zum Rotieren. Die grossen Eingliederungssysteme ALV, IV und Sozialhilfe haben abgrenzende Begrifflichkeiten und Mechanismen so etabliert, dass Menschen zwischen Stuhl und Bank fallen können.

Die Schweiz leistet sich ein hoch segmentiertes System der sozialen Sicherheit mit zehn Sozialversicherungszweigen und einer ergänzenden Sozialhilfe. Während die Sozialversicherungszweige fast allesamt vom Bund definiert, reguliert und beaufsichtigt werden – selbstverständlich jeweils graduell höchst unterschiedlich! -, ist die Sozialhilfe kantonal parametrisiert und fast ausschliesslich kommunal finanziert. Der Kannibalismus ist vorprogrammiert.

5. NFA SoSi als erfolgversprechender Ansatz

Der Ausweg dazu ist einfach: Die Schweiz muss schlicht und einfach eine NFA-SoSi anpacken. Gesundheitsversorgung, berufliche und soziale Eingliederung sowie Existenzsicherung sind die drei Grundfragen, die beantwortet werden müssen. Erlauben Sie mir, einige grundlegende Argumente aus www.nfa.ch für die NFA-SoSi umzuformen:

- Die NFA-SoSi soll die Wirksamkeit des Staats und seiner sozialen Sicherheit verbessern und die Effizienz der staatlichen Leistungen fördern.
- Die NFA-SoSi legt mehrere Sozialversicherungszweige zusammen. Die NFA-SoSi beendet weitgehend unnötige doppelte Verantwortlichkeiten.
- Der Vollzug auf kantonaler Ebene führt dazu, dass Entscheide vermehrt vor Ort gefällt werden.

NFA-SoSi kann aber nicht allein auf Stufe Bund realisiert werden. Ungeschoren kommen die Kantone nicht davon. Die Sozialhilfe muss durch eine Weiterentwicklung des Bundesgesetzes von 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) in ein neues Bundesrahmengesetz derart geregelt werden, dass verbindliche Schnittstellen zu den Sozialversicherungen entstehen. Die Kantone müssen die meist kleinen Gemeinden von Durchführungsaufgaben in der Sozialhilfe entlasten, gemeinsam mit ALV und IV regionale Kompetenzstellen schaffen und entsprechend zusammen mit den Gemeinden in die finanzielle Verantwortung eintreten.

6. Permanenter und punktueller Sanierungsdruck macht oft blind für das Wichtige

Keine Angst - ich votiere nicht für einen unrealistischen Totalumbau und ich bin kein Schnitzer am Elfenbeinturm: Seit 16 Jahren darf ich nun als Leiter einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt aktiv sein und erlebe mich als Getriebenen und Treiber zugleich. Ich empfinde vor allem die Bundessozialpolitik als nicht zielgerichtet. Es ist wie auf der Autobahn A1 im Hochsommer: Alle paar Kilometer eine neue Baustelle. Diverse Bundesämter arbeiten parallel und praktisch ohne Koordination mit Hochdruck an Sanierungsmassnahmen. Nach einem schönen Konjunkturzyklus, der durch permanente Steuersenkungen auf allen Ebenen geprägt war, wachen wir in diesen Tagen erstaunt auf. Sind sie bereit für ein paar Einschätzungen über den Sozialstaat Schweiz?

1. Altersversicherung: Die 11. AHV-Revision kommt nicht vom Fleck und die Geiselhaft der AHV durch die IV entleert den AHV-Fonds in Genf in wenigen Jahren bis zum Nullpunkt. Ohne Sanierung der IV und ohne Wirtschaftswachstum erodiert die AHV.
2. Arbeitslosenversicherung: Wir starten mit Milliardendefiziten in eine Zeit der stark steigenden Arbeitslosigkeit. Prämien erhöhungen und Leistungskürzungen stehen vor der Tür.
3. Berufliche Vorsorge: Die eigentlich systemkonforme Volatilität der Kapitalanlagen wird flugs zur bedrohlichen Pensionskassenkrise. Prämien erhöhungen und Leistungskürzungen stehen auch hier vor der Tür.
4. Erwerbsersatzordnung: Die Illusion, dass die neue Mutterschaftsentschädigung nichts kostet, leert den ehemals übervollen EO-Topf. Prämien erhöhungen stehen vor der Tür.
5. Invalidenversicherung: Das kumulierte Defizit beträgt nun Ende 2008 über 12.7 Milliarden Franken, das vom AHV-Fonds finanziert wird. Prämien erhöhungen und Leistungskürzungen stehen vor der Tür.
6. Krankenversicherung: Die Demographie und die technologische Entwicklung werden uns aber so oder so stetig steigende Kosten von etwa vier Prozent bescheren. Alle sprechen von Sparen, aber 69% der Stimmenden wollen faktisch Komplementärmedizin im Grundleistungskatalog. Und ewig steigen die Prämien....

Und genau diese leider ungelösten Finanzprobleme halten die betroffenen Bundesämter verständlicherweise stark auf Trab. Die Bundespolitik versucht sektorielle Probleme in segmentierten Teilsystemen punktuell zu lösen. Sie kommt dann halt oft nur dazu das Dringendste zu machen und nicht auch noch das Wichtige.

7. Soziale Sicherheit verdient ein rationales System

Wir brauchen ein rationaleres System! Das ist kein Firlefanz. Hier kann uns die NFA ein Vorbild sein. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) werden zwei Hauptziele angestrebt: der Ausgleich von Unterschieden und die Steigerung der Effizienz. Die NFA wurde auch schon als Jahrhundertwerk der Staatsreform bezeichnet. Erstaunlicherweise – und dies ist als positives Zeichen zu betrachten – klappt die Umsetzung sogar im äusserst heiklen Bereich der sozialen Sicherheit gut. Nicht weniger als fünf Sozialversicherungszweige waren von der NFA tangiert (AHV, IV, FLG, EL und KVG). Die Bürgerinnen und Bürger haben wenig Negatives gespürt. Dank einem Klammerbegriff NFA SoSi ist die Bundespolitik aber in der Lage, gezielter zu agieren. Aber wie? Aber in welche Richtung?

8. Mit NFA SoSi Schritt für Schritt in die richtige Richtung

Fangen wir bei der Sozialhilfe an: Die Stellung der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherheit muss über ein Bundesrahmengesetz oder ein Bundesgesetz über die Existenzsicherung besser verankert werden. Die risikoorientierten Sozialversicherungen werden durch den Bund definiert: Jede Revision eines Bundessozialversicherungszweiges hat Auswirkungen (positive und negative, direkte und indirekte) auf die Sozialhilfe. Sozialpolitik muss aber kohärent sein, um falsche Anreize zu vermeiden. Die Koppelung von Sozialversicherungen und Sozialhilfe ist heute auf Stufe Bundesgesetz nicht explizit geregelt.

Technische Eckpunkte einer NFA-SoSi wären beispielsweise:

- Harmonisierung der Leistungen in jeder laufenden Gesetzesrevision eines Sozialversicherungszweiges.
- Uniformisierung der Begriffe in den Sozialversicherungen und der Sozialhilfe (ATSG-2).
- Verbindliche Koordinationsnormen im ganzen Bereich der sozialen Sicherheit.
- Verbesserung der Steuerung durch den Bund mit den Aufgaben Statistik, Forschung, Sozialversicherungs-Aufsicht.
- Oft vorhandene nationale statistische Zahlen verunmöglichen zudem einen sachlichen Diskurs über die das osmotische Verhältnis zwischen den Sozialwerken.

NFA-SoSi heisst somit ganz besonders: Reduktion der Komplexität!

Hier nochmals einige Elemente auf der Ebene des Bundes:

- Sozialversicherungen und Sozialhilfe stehen nebeneinander und müssen verbindlich koordiniert werden.
- Dies muss zwingend auf Ebene Bundesgesetz erfolgen.
- So kann die vertikale Koordination demokratisch und rechtsstaatlich sauber geregelt werden.
- So können Effektivität (Wirksamkeit) und Effizienz (gezielterer Mitteleinsatz) an der Schnittstelle zwischen Sozialhilfe und Sozialversicherungen erhöht werden.
- Eine Totalrevision der gesamten sozialen Sicherheit ist weder notwendig noch machbar.

9. Wichtige Beiträge der Kantone

Und die Kantone? Sie können in zwei Dimensionen wichtige Beiträge leisten:

Auch hier ist die Reduktion der Komplexität das Gebot der Stunde. Obwohl es verschiedene Bundessozialversicherungen gibt – die Kantone können pro Kanton ein kantonales Kompetenzzentrum für Sozialversicherungen schaffen. Die meisten Kantone haben derartige Sozialversicherungsanstalten errichtet. Der Mehrwert für die Wirtschaft, die Versicherten und die Sozialhilfe ist nicht zu unterschätzen. Konkret: In Schwyz können wir sechs von 10 Sozialversicherungszweigen (AHV, IV, EO/MSE, EL, FZ sowie im Teilbereich der Prämienverbilligung KVG) integriert anbieten.

In einer transparenten Organisation, mit einer einzigen (!) Informatiklösung, mit einem stetig besseren Beratungsservice, mit einem branchenübergreifenden Finanzclearing können wir hier echten Mehrwert schaffen. Ich kann Ihnen sagen: Wir können so Zeit und Geld sparen. Schnellere, bessere und billigere Leistungen für Kunden und Prämienzahler werden möglich. Die Kantone können diesen Schritt zur Schaffung ihres Kompetenzzentrums autonom entscheiden. Dort wo es bis heute nicht, unvollständig oder nur zögerlich erfolgt ist, können die Kantone vorwärts machen.

Die zweite Dimension liegt in den Anpassungen der Sozialgesetze hin zu kantonale gesteuerten Dienstleistungen. Hier hat unser Gastkanton Solothurn zweifach vorge-macht, dass die Kantone agil sind: Im Solothurner Sozialgesetz wurde die Schaffung von Sozialregionen beschlossen. Zugleich wurde kongenial entschieden: „Kanton, Einwohnergemeinden und Sozialversicherungsträgerinnen errichten gemeinsam Anlaufstellen (Intake) und eine Institution zur Fallführung (Case-Management), um soziale Aufgaben zu erfüllen.“ So geht das also: Auch wenn es segmentierte Zweige und Gärten gibt, die Gärtner wenigstens arbeiten gezielt und verbindlich zusammen.

Das zweite Beispiel sind die Ergänzungsleistungen für Familien. Die Stimmbürgerinnen und -bürger im Kanton Solothurn haben sich für die Schaffung dieser Existenzsicherung als kantonales Sozialversicherungsrecht und die entsprechende Entlastung der klassischen Sozialhilfe ausgesprochen. Moderne Sozialpolitik ist und bleibt auf kantonaler Stufe möglich.

Es zeigt sich also auch für eine NFA SoSi: Ein konvergentes Vorgehen von Bund und Kantonen ist möglich. Auch hier ist die NFA ein Vorbild. Neben den Anpassungen im Bundesrecht wurden Anpassungen in den Kantonen notwendig.

10. Diskutieren – Probieren – Entscheiden - Evaluieren

Sehr geehrte Damen und Herren, die Idee eines grundsätzlichen Überdenkens und einer schrittweisen und gezielten Anpassung der Teilsysteme ist nicht neu. Die beiden Nationalräte Stéphane Rossini (07.453 – Parlamentarische Initiative: Reform des Sozialversicherungssystems) und Reto Wehrli (08.3521 – Motion: Bessere Koordination der Sozialversicherungen) haben schon entsprechende Vorstösse eingereicht. Leider wurden die Vorstösse – einer also aus dem sozialdemokratischen Lager und einer aus dem bürgerlichen Lager – vom Bundesrat nicht unterstützt.

Ich votiere dafür, dass ein nationaler Dialog zwischen Durchführungsverantwortlichen und Regulatoren, zwischen Bund und Kantonen entsteht. Ich bin ganz sicher, dass Ihre Konferenz, die ‚grand old lady‘ SKOS ihren notwendigen Beitrag zu diesem Dialog beitragen wird.

Mein Vorschlag: Nehmen Sie die Idee einer NFA SoSi als Leitidee mit. Versuchen wir Schritt für Schritt bei allen laufenden Anpassungen und Revisionen diese Leitidee im Auge zu behalten. Die Schaffung einer bundesgesetzlichen Verzahnung von Sozialhilfe und Sozialversicherungen wäre einer der wichtigsten Etappensiege.

11. Neunerprobe an der Bundesverfassung

Machen wir nun die Neunerprobe. Eine NFA-SoSi stärkt die Infrastrukturaufgabe mit dem Namen ‚Soziale Sicherheit‘. Sie entspricht voll und ganz den fundamentalen Grundsätzen der schweizerischen Eidgenossenschaft:

- Die Rechtsstaatlichkeit wird durch eine bundesgesetzliche Verzahnung von Sozialhilfe und Sozialversicherungen gestärkt.
- Die Bundesstaatlichkeit wird durch die konsequente Delegation des Vollzuges an die Kantone verstärkt.
- Die Sozialstaatlichkeit wird durch eine bessere Koordination zwischen den Sozialwerken und durch eine schrittweise Harmonisierung von Leistungen erhöht.
- Zudem werden die volkswirtschaftlich- und betriebswirtschaftlichen Kriterien der besseren Wirksamkeit staatlicher Massnahmen und einer höheren Effizienz besser als heute erfüllt.

Was für die NFA gut war, kann auch für die NFA-SoSi taugen. Der US-Präsident Barack Obama gewann mit dem Slogan: „Yes we can!“.

Als pragmatischer Innerschweizer, die ja bekannt dafür sind, dass sie eine Schraube auch mit einem Hammer sauber platzieren können, würde ich es anders sagen: „Yes, we do!“

Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

(Es gilt das gesprochene Wort)

*Diesem Inputreferat folgt eine **Podiumsdiskussion**. Folgende Teilnehmenden sind vorgesehen: Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf, der Solothurner Regierungsrat Peter Gomm, der Zürcher Stadtrat Martin Waser und Anja Wyden, Direktorin der Direction générale de l'action sociale in Genf.*

Autor

Andreas Dummermuth

Geschäftsleiter Ausgleichskasse/IV-Stelle Schwyz (www.ausgleichskasse.ch)

Vizepräsident der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik (www.svsp.ch)

Präsident Informationsstelle AHV/IV (www.ahv-iv.ch)

Vizepräsident Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen (www.ahvch.ch)

Kontakt

Andreas Dummermuth

Ausgleichskasse / IV-Stelle Schwyz

6431 Schwyz

andreas.dummermuth@aksz.ch

Schwyz, 2. Juni 2009