

# **Perspektiven des Föderalismus**

– mit einem Seitenblick auf den  
Bereich der sozialen Sicherheit

Schönenwerd, 20. September 2019

# Übersicht

1. Grundlagen des Föderalismus
2. Soziale Sicherheit und Föderalismus
3. Herausforderungen des Föderalismus
4. Grundlegende Reformen?
5. Vollzugsföderalismus im Bereich der Invalidenversicherung – quo vadis?

# 1. Grundlagen des Föderalismus



# ***Funktionen***

## ■ **Hauptfunktion(en)**

- «Einheit in der Vielfalt» und «Vielfalt in der Einheit»;  
Friedenssicherung

## ■ **Weitere Funktionen**

- Vertikale Gewaltenteilung
- Stärkung der Demokratie
- Bürgernähe
- Effiziente Erbringung öffentlicher Leistungen
- Mehr Innovationsgeist (Wettbewerb um die besten Lösungen)

# Nachteile und Risiken

- Rechtszersplitterung, Rechtsunsicherheit, Ungleichbehandlungen
- «Race to the bottom»-Effekt
- Begünstigung von Sezessionsbestrebungen



# ***Verfassungsrechtlicher Rahmen***

- Drei Staatsebenen
- Staatlichkeit und Autonomie der Kantone
- Grundsätzlich rechtliche Gleichbehandlung der Kantone
- Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nach dem Grundsatz des Verfassungsvorbehalts für neue Bundeszuständigkeiten und der subsidiären Generalkompetenz der Kantone
- Derogatorische Kraft bzw. Vorrang des Bundesrechts
- Primat der Kantone für die Umsetzung des Bundesrechts («Vollzugsföderalismus»)
- Mitwirkung der Kantone an der politischen Willensbildung des Bundes
- Solidarität und verstärkte Zusammenarbeit

## ***2. Soziale Sicherheit und Föderalismus***

# ***Föderalismus als Hemmschuh der Sozialstaatsentwicklung?***

- **z.T. verzögernde Wirkungen (Beispiele)**
  - Bundeskompetenzen für Kranken- und Unfallversicherung erst seit 1890 bzw. für AHV und IV erst seit 1925
- **Kantone z.T. als Promotoren (Beispiele)**
  - Kant. Arbeiterschutzbestimmungen seit den 1840er Jahren
  - Städtische Arbeitslosenkassen seit den 1880er Jahren
  - Vorläufer der AHV/IV in gewissen Kantonen ab dem 1. Weltkrieg
  - Kantonale Mutterschaftsversicherungen vor Einführung der nationalen Versicherung



# ***Heute: Geteilte Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen***

- Gesetzgebungskompetenzen des **Bundes** im Bereich der Bundessozialversicherungen (Art. 111–117 BV)
- **Kantone**
  - Eigenständige Kompetenzen in den Bereichen allg. Sozialhilfe, Familienzulagen, Arbeitslosenfürsorge, Ergänzungsleistungen, Sonderschulung, Förderung von Institutionen zur Eingliederung invalider Personen
  - Vollzugsaufgaben (z.B. kant. AHV-Ausgleichskassen, kant. IV-Stellen)

## Medienmitteilung des Bundesgerichts

Urteil vom 22. Januar 2019 (8C\_228/2018)

### **Verbilligung der Krankenkassenprämien: Einkommensgrenze im Kanton Luzern 2017 ist zu tief**

*Die Einkommensgrenze zur Verbilligung der Krankenkassenprämien von Kindern und jungen Erwachsenen wurde im Kanton Luzern für das Jahr 2017 mit 54'000 Franken zu tief angesetzt. Es ist mit Sinn und Zweck der bundesrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar, wenn nur gerade der unterste Bereich der "mittleren Einkommen" in den Genuss einer Prämienverbilligung kommt. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde mehrerer Privatpersonen gut.*

### ***3. Herausforderungen des Föderalismus***

# *Herausforderungen in der Übersicht*

- Schleichende Zentralisierung
- Regelungsvielfalt / Harmonisierungsdruck
- Globalisierung und Integration in Europa
- Kleinräumigkeit der territorialen Verhältnisse / Intensivierung und Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit
- «Funktionale Räume» sind nicht deckungsgleich mit den politischen Einheiten
- Zuständigkeits- und Aufgabenverflechtungen
- Asymmetrien und föderales (Un-)Gleichgewicht
- «Demokratieparadoxon»
- Neue kulturelle Vielfalt
- Ökonomisierungstendenzen / Digitalisierung

# ***(1.) Bundesrahmengesetz im Bereich der Sozialhilfe?***

- Sozialhilfe als kantonale Zuständigkeit
- Rudimentäre bundesrechtliche Vorgaben
- Unverbindliche SKOS-Richtlinien (neu von der SODK verabschiedet)
- Kantonale Sozialhilfegesetze sind z.T. sehr heterogen ausgestaltet
- Gefahr eines negativen Sozialhilfe-Wettbewerbs unter Kantonen und Gemeinden («Race to the bottom»-Effekt)
- Bundesrat erblickt Harmonisierungsbedarf, will aber auf ein Bundesrahmengesetz verzichten (2015)

## ***(2.) Internationalisierung des Rechts der soz. Sicherheit***

- Einfluss der Rechtsprechung des **EGMR**
  - Entscheid *Schuler-Zgraggen/Schweiz* (1993):  
Verfahrensgarantien von Art. 6 Abs. 1 EMRK anwendbar in  
Verfahren des Sozialversicherungsrechts
  - Entscheid *Di Trizio/Schweiz* (2016): Sog. Gemischte Methode zur  
Berechnung des Invaliditätsgrads bei Teilzeiterwerbenden kann  
zu einer Diskriminierung von Frauen und einer Verletzung des  
Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens führen (siehe  
nun neu Art. 27<sup>bis</sup> Abs. 2–4 IVV)
- **EU-Sozialrecht** findet über das FZA Eingang in das CH-  
Sozialversicherungsrecht

# (3.) «Vertragszwang» im kooperativen Föderalismus

## Art. 48a<sup>12</sup> Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht

<sup>1</sup> Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in folgenden Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten:

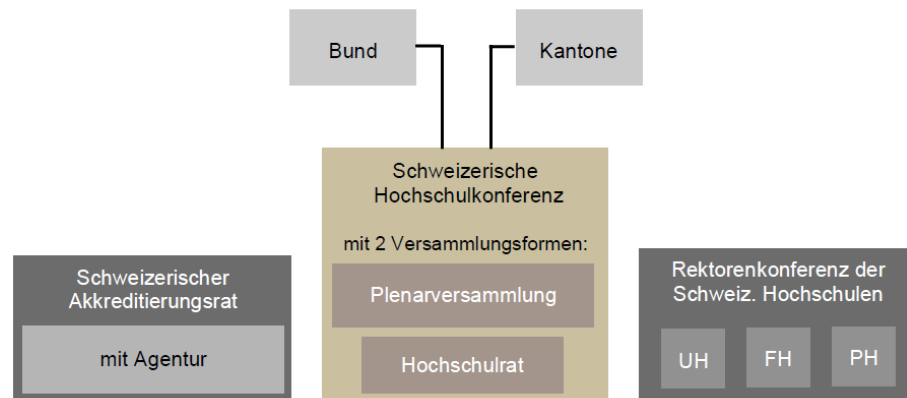
- a. Straf- und Massnahmenvollzug;
- b.<sup>13</sup> Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 genannten Bereiche;
- c.<sup>14</sup> kantonale Hochschulen;
- d. Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung;
- e. Abfallbewirtschaftung;
- f. Abwasserreinigung;
- g. Agglomerationsverkehr;
- h. Spitzenmedizin und Spezialkliniken;
- i. Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

<sup>2</sup> Die Allgemeinverbindlicherklärung erfolgt in der Form eines Bundesbeschlusses.

<sup>3</sup> Das Gesetz legt die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung und für die Beteiligungsverpflichtung fest und regelt das Verfahren.

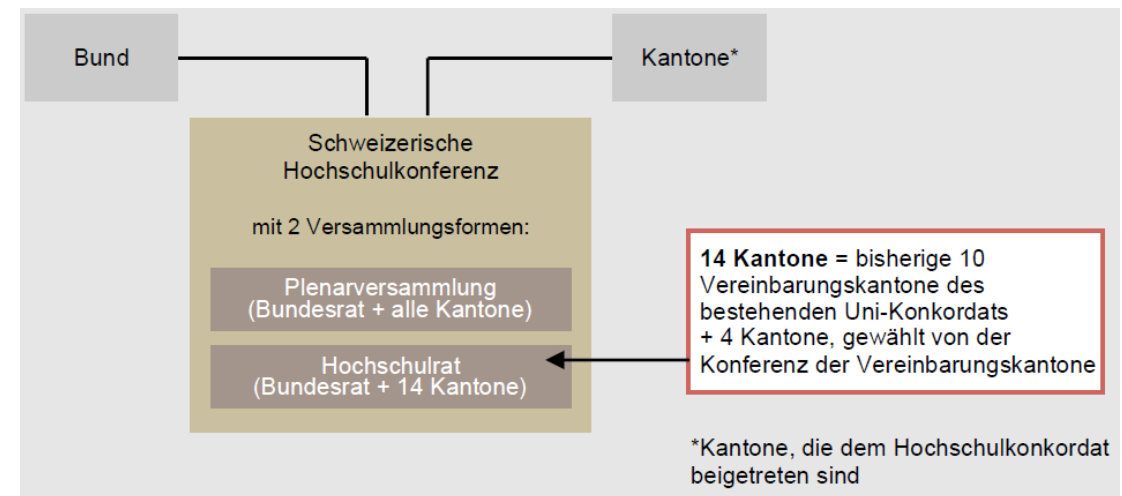
# (4.) Gesamtschweizerischer Hochschulraum

Keine Bundeslösung, sondern Kooperation von Bund und Kantonen in Form von gemeinsamen Organen (Art. 63a Abs. 3–4 BV)



Zuständigkeiten der Schweizerischen Hochschulkonferenz (definiert im HFKG):

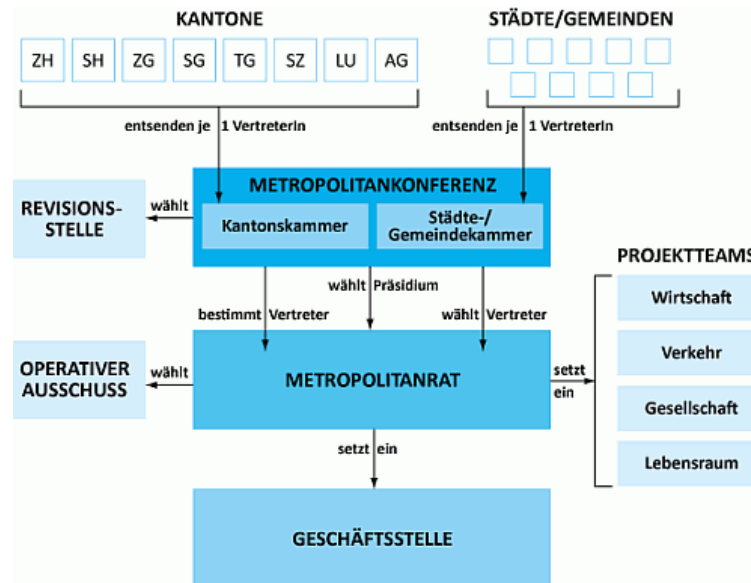
- Plenarversammlung: Die Plenarversammlung kann beispielsweise die Referenzkosten und Beitragskategorien festlegen oder Empfehlungen für die Gewährung von Stipendien und Darlehen formulieren.
- Hochschulrat: Der Hochschulrat kann u.a. Vorschriften erlassen über die Studienstufen und deren Übergänge, die einheitliche Benennung der Titel, die Durchlässigkeit und Mobilität, die Anerkennung von Abschlüssen.<sup>1</sup>





# (5.) Funktionale Räume

## Beispiel: Metropolitankonferenz Zürich



«Die Metropolitankonferenz Zürich ist schweizweite Vorreiterin in der Förderung der Zusammenarbeit zwischen Kantonen, Städten und Gemeinden in einem grossstädtisch geprägten Raum. Sie bietet eine **Plattform für den Informationsaustausch** zwischen Kantonen und Gemeinden, **realisiert Projekte** in den Handlungsfeldern Lebensraum, Verkehr, Gesellschaft und Wirtschaft und **setzt sich auf Bundesebene für die Anliegen des Metropolitanraums Zürich ein.**»

## ***4. Grundlegende Reformen?***

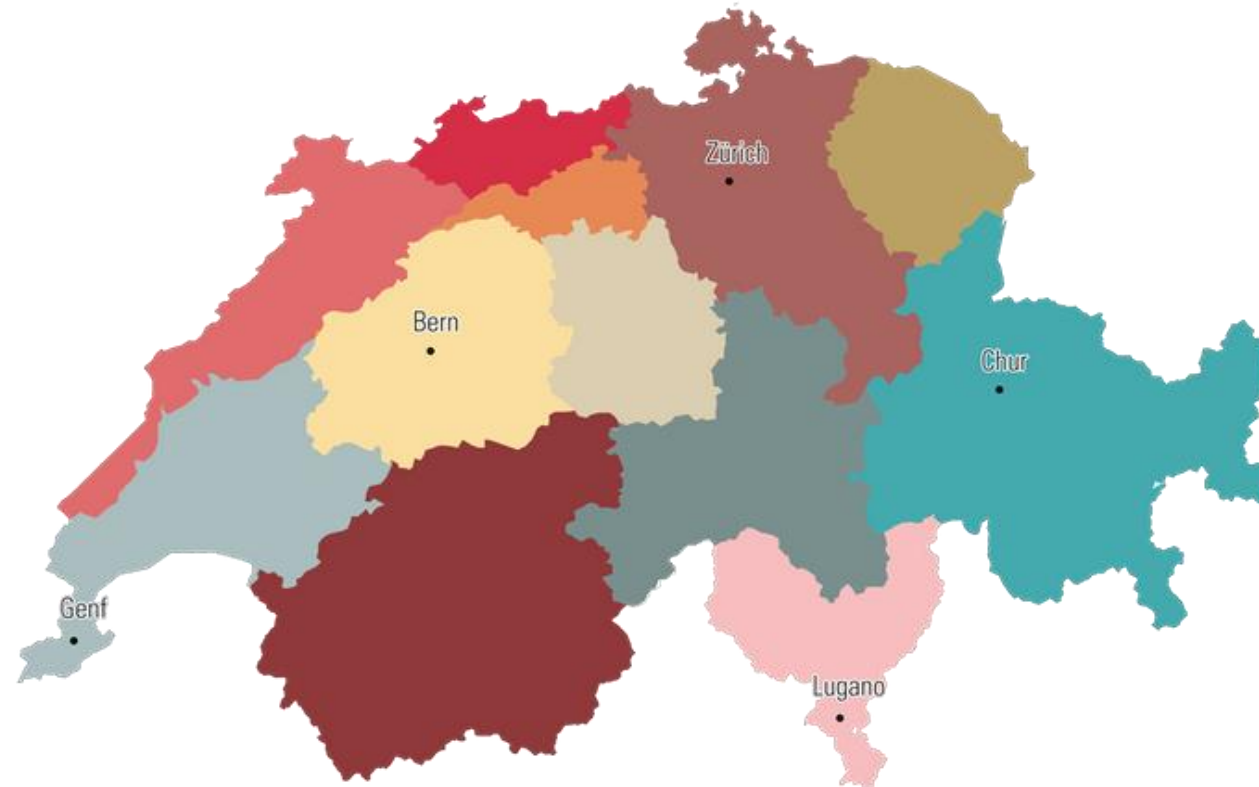
# Änderung der territorialen Grundstruktur

- Umfassende Gebietsreform / Schaffung einiger weniger **Grosskantone** (anknüpfend an gemeinde- und kantonsübergreifende funktionale Räume)
- Überlagerung der Kantone durch **suprakantonale Ebene** mit demokratisch gewählten Organen, eigenen Entscheidungsbefugnissen und Abgabehoheit (suprakantonale «Zweckgebietskörperschaften»)
- «**Entterritorialisierung**» des Föderalismus zugunsten einer personalkörperschaftlich definierten Staatlichkeit (z.B. für Sprachgruppen)

# Änderung der territorialen Grundstruktur

Raumeinteilung gemäss realen Zusammenhängen statt nach historischen Grenzen

- Metropolitanraum Zürich
- Metropolitanraum Basel
- Métropole Lémanique
- Hauptstadtregion Schweiz
- Luzern
- Città Ticino
- Jurabogen
- Aareland
- Nordostschweiz
- Gotthard
- Ostalpen
- Westalpen



# Neue Austarierung des föderalen Gleichgewichts

- Problemstellung: Erhebliche Heterogenität der Kantone betr. Bevölkerungszahl, Wirtschafts- und Finanzkraft; **Marginalisierung der politischen Vertretung der Bürger in urbanen Kantonen** mit grossen Agglomerationen («Macht der Kleinen»)
- Korrekturmassnahmen?
  - Aufnahme **asymmetrischer Elemente** (Anpassungen beim Gewicht der Standesstimme und bei der Anzahl der Ständeräte)
  - Stärkung der **Stellung der Städte und Agglomerationen** auf Bundesebene («Städtekammer» in der Bundesversammlung; Standesstimme für grosse Städte; «Städtemehr» bei Verfassungsänderungen; «Städteinitiative»; «Städtereferendum»)

## ***5. Vollzugsföderalismus im Bereich der Invalidenversicherung – quo vadis?***

# ***Vorteile des dezentralen Vollzugs***

- Bürgernähe (im Bereich der IV insb. relevant für den Auftrag der Eingliederung)
- Höhere Akzeptanz in der Bevölkerung
- Kantonalen Unterschieden und Eigenheiten kann Rechnung getragen werden
- Rückgriff auf bestehende kantonale Strukturen (es müssen keine neuen Bundesbehörden geschaffen werden)
- Tendenziell höhere Effizienz und raschere Entscheide
- Tendenziell tiefere Verwaltungskosten
- Lernprozesse und Innovationen in der Vollzugsarbeit
- Kompensation von verloren gegangenen kantonalen Zuständigkeiten
- Kantone bleiben in Verantwortung; Stärkung des kooperativen Geistes des schweizerischen Föderalismus

# ***Herausforderungen des dezentralen Vollzugs***

- (Un-)einheitliche Rechtsanwendung?  
=> Vereinheitlichung durch Kreis- und Rundschreiben des BSV sowie durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts
- Weitere «Vollzugsdefizite» (fehlende, ungenügende, unwirksame oder rechtsungleiche Umsetzung)
- Unterschiedliche Rentenquoten und Leistungszusprachen in den Kantonen (i.d.R. auf exogene Faktoren rückführbar)
- Können kleinere Kantone die Vollzugsaufgaben noch wirksam erfüllen und die Vollzugsstrukturen aufrechterhalten?  
=> Möglichkeit der Zusammenarbeit der Kantone (Art. 54 Abs. 2 IVG)



***Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!***