

## **Aktuelle Reformen der Sozialversicherungen und deren Auswirkungen auf die Sozialhilfe bzw. die Kantone/Gemeinden und Städte**

Diskussionsgrundlage für die Jahresversammlung SODK vom 13./14. September 2007:

### **1. Ausgangslage:**

- Die Kosten der Sozialhilfe sind seit Beginn der 90iger Jahre stetig und markant gewachsen.
- Der Bund saniert die Sozialversicherungen (vgl. 5. IV Revision, AVIG, KVG / Pflegfinanzierung; vgl. auch Instrument der Schuldenbremse bei AVIG und geplant für AHV und IV). Erkennbar werden dabei eine offene (so z.B. in der Pflegfinanzierung: KVG auf EL), aber auch eine versteckte Verschiebung der Finanzierungsverantwortung auf die Kantone (so z.B. Mehrbelastung der Sozialhilfe durch nicht integrierbare abgelehnte Gesuchsteller für eine IV-Rente).
- Der Anteil der Ausgaben für die Sozialversicherungen am gesamten Bundeshaushalt wird nach den vorliegenden Prognosen von rund 30% auf rund 40% im Jahre 2015 ansteigen. Der Bund spricht von einem Sparziel von 5 Mrd. Fr. im Bereich Soziale Wohlfahrt bis 2015.
- Mit einer Lastenverschiebung zwischen Bund und Kantonen und/oder einem Leistungsabbau in den verschiedenen Sozialwerken kann die Erfüllung der Sozialziele gemäss Artikel 41 der Bundesverfassung nicht sichergestellt werden. So kann zum Beispiel das Ziel, die Neurentner/Innen in der Invalidenversicherung um 20% zu reduzieren, einfach zu einer Verschiebung des Problems führen.
- Der wirtschaftliche und soziale Strukturwandel stellt die Sozialwerke vor neuen Herausforderungen. Im Unterschied zum wirtschaftlichen Strukturwandel wird der soziale Strukturwandel in der Öffentlichkeit weniger wahrgenommen. Er zeigt sich in neuen Lebens- und Erwerbsformen. Die Zunahme der Scheidungen und der Alleinerzieher-Haushalte und die geringeren Chancen für Personen mit beschränktem Ausbildungshintergrund auf dem Arbeitsmarkt sind Beispiele dafür.

### **2. Feststellungen:**

- Das stetige Wachstum der Sozialhilfekosten ist für die Kantone, Städte und Gemeinden nicht mehr tragbar. Handlungsbedarf besteht also nicht nur bei den Sozialversicherungen auf Bundesebene, sondern auch bei der Sozialhilfe und weiteren Unterstützungsleistungen.
- Die Sozialwerke sind zu sichern, zu optimieren und an die neuen Herausforderungen anzupassen. Das System der sozialen Sicherheit ist nicht nur im Hinblick auf die finanziellen Grundlagen, sondern auch auf die Kohärenz und Wirksamkeit zu optimieren und an die neue sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen anzupassen.
- Die Sozialhilfe ist nicht für die Lösung von gesellschaftlich-strukturellen Problemen konzipiert (vgl. z.B. die Zunahme Scheidungen/Alleinerziehende Mütter mit Kindern welche auf die Sozialhilfe angewiesen sind).
- Die Sozialhilfe basiert auf dem Bedarfssystem und ist für die kurzfristige Existenzsicherung konzipiert. Für die längerfristige Existenzsicherung sind die Sozialversicherungen und sozialversicherungsähnlichen Leistungen (EL) vorgesehen. Mit der Verlagerung von Leistungen der Sozialversicherungen zur Sozialhilfe erfolgt ein schleichender Wechsel vom Versicherungssystem zum Bedarfssystem.
- Mit dem System der Schuldenbremse will der Bund eine weitere Verschuldung der Sozialversicherungen verhindern. Diese Sanierung darf aber nicht zu Lasten der Kantone vorgenommen werden, sei es durch eine direkte Lastenverschiebung oder indirekt durch Leis-

tungsabbau. Mit den aktuellen Reformen der Sozialversicherungen (z.B. geplante AVIG-Revision) wird in Kauf genommen, dass ganze Personengruppen vom Versicherungssystem in das Bedarfssystem fallen.

- Jedes Sozialwerk wird heute einzeln analysiert und saniert. Die Sanierung einer Sozialversicherung führt sehr oft zur Belastung einer anderen Versicherung oder der Sozialhilfe. Dieser Prozess führt nicht zu einer Lösung des Problems; es werden nur Zuständigkeiten verschoben.

### **3. Leitsätze:**

- a) Sozialpolitische Priorität hat die Ursachen- und nicht die Schadensbekämpfung. Die sozialpolitischen Anliegen sind deshalb vermehrt in die Wirtschafts-, Bildungs- und Gesundheitspolitik einzubringen (vgl. z.B. offene Lehrstellen und Jugendliche, die mangels Qualifikation keine Lehrstelle finden). Damit kann auch ein Beitrag zur Lösung von gesellschaftlich-strukturellen Problemen geleistet werden.
- b) Die Folgen der strukturellen Probleme des Arbeitsmarktes können nicht über die Sozialhilfe gelöst werden (von den Ausgesteuerten findet ca. die Hälfte keine Arbeit mehr und eine Hälfte davon werden Sozialhilfebezüger). Die Sozialhilfe muss im Verhältnis zu den Sozialversicherungen wieder stärker der ursprünglichen, subsidiären Funktion zugeführt werden; d.h. vorübergehende, kurzfristige Hilfe und nicht Hilfe für strukturelle Notlagen.
- c) Das System der Existenzsicherung muss gesamtheitlich betrachtet werden. Die Reform in einem Teilsystem der sozialen Sicherheit sollte systematisch unter Berücksichtigung der anderen Teilsysteme auf allen drei Staatsebenen erarbeitet werden. Bei den anstehenden Revisionen der Sozialversicherungen sind in der Botschaft nicht nur die finanziellen Auswirkungen auf die Kantone darzustellen, sondern immer auch die Auswirkungen auf die anderen Sozialwerke.
- d) Für die Sicherung und Sanierung der Sozialwerke müssen Bund und Kantone gemeinsam Spielregeln festlegen und v.a. die Koordination auf allen drei Staatsebenen optimieren. Allfällige Lastenverschiebungen sollten analog zum System der Globalbilanz gemäss NFA erfolgen.
- e) Die Integrationsbestrebungen der verschiedenen Teilsysteme der Sozialversicherungen sollten gegenüber den Arbeitgebern koordiniert werden (vgl. Integrationsziele der Invalidenversicherung, der Arbeitslosenversicherung, der Sozialhilfe und neu auch der SUVA). Diese Koordination sollte im Rahmen des IIZ MAMAC erfolgen.

### **Anhang:**

Liste von bereits erfolgten oder anstehenden Gesetzgebungsreformen mit Auswirkungen auf die Kantone

## Liste von bereits erfolgten oder anstehenden Gesetzgebungsreformen mit Auswirkungen auf die Kantone

Es handelt sich dabei nicht um eine vollständige Auflistung und die finanziellen Auswirkungen müssten eruiert und soweit vorhanden noch verifiziert werden.

### Bereich der Sozialversicherungen

#### 1. Invalidenversicherung: im Rahmen NFA (abgeschlossen)

Ziel: Der Bund hat die alleinige Finanzierung der individuellen Renten der AHV und der IV übernommen und den Kantonen die Finanzierung der Kollektivbeiträge der IV an Behindertenheime übergeben.

Auswirkungen: Für den Bereich der individuellen Renten der AHV und der IV kann eine geringere zukünftige Steigerungsrate angenommen werden als für diejenigen der Kollektivbeiträge an Invalideneinrichtungen (zumal hier für drei Jahre die Weiterführung der bisherigen Leistungen besteht). Damit verbleibt bei den Kantonen derjenige Bereich, bei welchem in Zukunft mit grösseren Wachstumsraten zu rechnen ist.

#### 2. Invalidenversicherung: 5. IV Revision (abgeschlossen)

Ziel: Reduktion der Anzahl NeurentnerInnen um 20% (Vergleichsbasis 2003) / Entlastung der IV. Zwischen 2003 und 2006 reduzierte sich die Anzahl NeurentnerInnen schon um 30%.

Auswirkungen: Antragsteller für IV-Renten mit abgelehntem Gesuch, die nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden können, werden z.B. mit Arztzeugnis arbeitsunfähig bezeichnet, auch auf Sozialhilfe angewiesen sein. Genaue finanzielle Auswirkungen werden zurzeit vom BSV im Rahmen eines Forschungsprojektes analysiert.

#### 3. Ergänzungsleistungen im Rahmen NFA (abgeschlossen)

Ziel: Der Bund beteiligt sich mit 5/8 an den Ausgaben zur Sicherung des Lebensbedarfs, leistet jedoch keine Beiträge mehr an die Kosten des Heimaufenthalts und der Krankheits- und Behindernungskosten. Die Obergrenze für den maximalen EL-Bezug fällt weg.

Auswirkungen: Es ist davon auszugehen, dass zur Sicherung des Lebensbedarfs in Zukunft vermehrt auch BVG-Renten beitragen werden. Der ergänzend mit EL zu deckende Betrag zur Sicherung des Lebensbedarfs wird sich deshalb vermutlich schwächer entwickeln als die Ausgaben für Heimaufenthalte, Krankheits- und Behinderungskosten, welche die Kantone alleine zu finanzieren haben.

#### 4. KVG: Prämienverbilligungen (nicht abgeschlossen)

Ziel: Leistungseinstellung durch die Krankenkassen neu bereits zum Zeitpunkt der Stellung des Fortsetzungsbegehrens im Betreibungsverfahren.

Auswirkungen: Zur Deckung notwendiger medizinischer Leistungen oder Prämienausstände wird vermehrt Sozialhilfe beansprucht werden müssen.

#### 5. KVG: Pflegefinanzierung (nicht abgeschlossen)

Ziel: Pflegekosten sollen in noch grösserem Umfang durch EL abgedeckt werden. Zur Diskussion steht auch eine Erhöhung der Vermögensfreibeträge sowie ein Verbot der ergänzenden Finanzierung des Heimaufenthalts mit Sozialhilfe (analog Art. 7 IFEG). Damit soll die Kostensteigerung bei den Krankenkassenprämien aufgefangen werden.

Auswirkungen: Die Mehrausgaben an EL würden vollständig zu Lasten der Kantone gehen, da es sich um Kosten im Zusammenhang mit dem Heimaufenthalt handelt, an welchen sich der Bund nicht beteiligt.

#### 6. Arbeitslosenversicherung (nicht abgeschlossen)

Ziel: Sicherstellung der künftigen Finanzierung der Arbeitslosenversicherung.

Auswirkungen: Die zurzeit bekannten Expertenvorschläge zur Sanierung der Arbeitslosenversicherung führen zu einer Mehrbelastung der Sozialhilfe (vgl. z.B. Reduktion der Bezugsdauer auf-

grund der Beitragszeit und die Erhöhung der erforderlichen Beitragszeit für die Gewährung der maximalen Bezugsdauer für die über 55-jährigen).

#### **7. 11. AHV-Revision - Einführung einer Vorruhestandslösung (hängig)**

Ziel: Die Finanzierung der AHV soll mittelfristig stabilisiert werden und die Flexibilisierungsmöglichkeit beim (vorzeitigen oder aufgeschobenen) Altersrücktritt erweitert werden.

Auswirkungen: Falls Vorruhestandslösungen zum vorzeitigen Bezug von EL in vollem Umfang berechtigen (analog des heutigen frühzeitigen Bezugs der AHV-Rente), wird die Anzahl EL-Berechtigter Altersrentnerinnen und –rentner zunehmen. Die zusätzlichen Aufwendungen für EL werden zu 5/8 vom Bund und zu 3/8 von den Kantonen finanziert werden müssen, die Krankheits- und Behinderungskosten vollständig durch die Kantone.

#### **8. Familienzulagen (abgeschlossen)**

Ziel: Mit dem neuen Bundesgesetz über die Familienzulagen werden Familienzulagen für Nichterwerbstätige eingeführt.

Auswirkungen: Die Finanzierung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige obliegt den Kantonen. Eine zusätzliche Belastung ergibt sich beim Beitrag der Kantone gemäss dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft. Hingegen findet bei der Sozialhilfe eine Entlastung statt (sozialhilfeabhängige Nichterwerbstätige werden im Umfang der neuen Familienzulage weniger Sozialhilfe erhalten).

#### **9. BVG: Herabsetzung des Umwandlungssatzes (hängig)**

Ziel: Der Mindestumwandlungssatz soll den gesunkenen Renditeerwartungen angepasst werden.

Auswirkungen: Ein tieferer Umwandlungssatz wird zu tendenziell tieferen Renten führen. Tiefere Renten sind im System der EL durch höhere EL aufzufangen, welche der Bund zu 5/8 und die Kantone zu 3/8 zu decken haben.

### **Weitere Bereiche**

#### **10. Asyl- und Ausländergesetz (abgeschlossen)**

Ziel: Einführung von Pauschalbeiträgen, Wegfall der Unterstützung für abgewiesene Asylsuchende, die Kantone übernehmen die Unterstützung für vorläufig aufgenommene Personen nach 7 Jahren.

Auswirkungen: Die Kantone haben die Kosten für die Gewährung der Nothilfe an abgewiesene Asylsuchende zu übernehmen (wie schon diejenigen für Personen mit einem Nichteintretensentscheid) sowie die Unterstützungskosten für vorläufig aufgenommene Personen nach einer Aufenthaltsdauer von 7 Jahren zu übernehmen. Die bisherigen Bundesentschädigungen dazu fallen weg. Die neuen Pauschalbeiträge gemäss AuG/AsylG decken gemäss Angaben einzelner Kantone die Kosten nicht im erwarteten Ausmass (z.B. Sozialhilfekosten für vorläufig Aufgenommene, Integrationspauschalen). Eine vertiefte Evaluation dazu ist im Gang.