



22. März 2013

Effizienzgewinne bei entflochtenen Aufgabenbereichen im Rahmen NFA

Beitrag zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen
Bund und Kantonen 2012-2015

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Abkürzungsverzeichnis	3
1 Einleitung	5
2 Literaturteil: Schätzung der Effizienz öffentlich bereitgestellter Leistungen	8
2.1 Effektivitäts- und Effizienzkonzepte bei Leistungen des öffentlichen Sektors.....	8
2.2 Methoden zur Effizienzmessung bei staatlichen Aktivitäten	9
2.3 Studien zur Effizienz öffentlicher Leistungen	11
2.4 Schätzung von Effizienzgewinnen in den entflochtenen Aufgabenbereichen	12
3 Aufgabenbereich Einrichtungen zur Eingliederung und Betreuung invalider Personen	14
3.1 Versorgungsmodell der Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderung vor NFA.....	14
3.2 Ausgestaltung der Neuregelung in den Kantonen.....	15
3.2.1 Prozess zur Erarbeitung des neuen Versorgungsmodells.....	15
3.2.2 Interkantonale Zusammenarbeit	15
3.2.3 Qualitative Anforderungen und gesetzliche Grundlagen	17
3.2.4 Finanzierung.....	18
3.2.5 Instrumente der Bedarfserhebung und der Angebotsplanung	22
3.3 Hypothesen zu den Auswirkungen der neuen Versorgungsmodelle.....	23
3.4 Quantitative Analyse: Entwicklung der Betriebskosten von Leistungserbringern 2006-2010 und Entwicklung der Klientenfluktuation	25
3.5 Zwischenfazit Einrichtungen zur Eingliederung und Betreuung von Menschen mit einer Behinderung	31
4 Aufgabenbereich Sonderschulung	33
4.1 Rolle der Kantone und der IV vor NFA	33
4.2 Ausgestaltung der Neuregelung in den Kantonen.....	34
4.2.1 Prozess zur Erarbeitung des neuen Versorgungsmodells.....	34
4.2.2 Interkantonale Zusammenarbeit und Instrumente zur Umsetzung in den Kantonen	34
4.3 Neuerungen in der Sonderpädagogik – Praxis nach Einführung der NFA in den Kantonen	36
4.4 Hypothesen zu den Auswirkungen der Kantonalisierung	41
4.5 Erläuterungen zum Verzicht auf quantitative Analysen	42
4.6 Zwischenfazit Sonderschulung	43
5 Aufgabenbereich Nationalstrassen	45
5.1 Rolle des Bundes und der Kantone im Bereich Nationalstrassen vor und nach NFA	45
5.2 Umsetzung der NFA-bedingten Veränderungen im ASTRA	45
5.2.1 Rechtsanpassungen	46
5.2.2 Organisationsstruktur	46
5.3 Effekte der NFA-bedingten Veränderungen auf Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen	48
5.3.1 Systematische Weiterentwicklung des Nationalstrassennetzes	48
5.3.2 Ausbau des Verkehrsmanagements	50
5.3.3 Optimierung bei der operativen Durchführung der Ausbau- und Unterhaltsprojekte	52
5.3.4 Effizienzsteigerungen beim Betrieb der Nationalstrassen	54

5.4	Zwischenfazit Nationalstrassen	55
6	Fazit	57
7	Literatur	60
8	Anhang	65
8.1	Rechtliche Grundlagen	65
8.1.1	Einrichtungen zur Eingliederung und Betreuung invalider Personen.....	65
8.1.2	Sonderpädagogik	68
8.1.3	Nationalstrassen	69
8.2	Einrichtungen zur Eingliederung und Betreuung von invaliden Personen: Berechnung der Betriebskosten pro Betreuungstag	70

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterbliebenenversicherung
AG	Kanton Aargau
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BE	Kanton Bern
BehiG	Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002
BFS	Bundesamt für Statistik
BL	Kanton Basel-Landschaft
BS	Kanton Basel-Stadt
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999, SR 101)
COLS	Corrected Ordinary Least Squares
DEA	Data Envelopment Analysis
DMU	Decision making units (z.B. Firmen oder Staaten etc.)
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EL	Ergänzungsleistungen
EU	Europäische Union
EZB	Europäischen Zentralbank
FDH	Free Disposable Hull-Methode
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Programm zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung)
FR	Kanton Freiburg
GE	Kanton Genf
GBM	System zur Gestaltung der Betreuung von Menschen mit Behinderung
GL	Kanton Glarus
GR	Kanton Graubünden
HE	Hilflosenentschädigung
IBB	Individueller Betreuungsbedarf
IFEG	Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen vom 6. Oktober 2006
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959,
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen
IVV	Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung
JU	Kanton Jura
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KÜG	Kostenübernahmegarantie
LAKORE	IVSE-Richtlinie zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung
LU	Kanton Luzern
MISTRA	Managementinformationssystem Strasse und Strassenverkehr
NE	Kanton Neuenburg
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NSG	Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen
NW	Kanton Nidwalden
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development

OLS	Ordinary Least Squares
OW	Kanton Obwalden
SAV	Standardisierte Abklärungsverfahren für die Ermittlung des individuellen Bedarfs
SFA	Stochastic Frontier Approach
SG	Kanton St. Gallen
SH	Kanton Schaffhausen
SO	Kanton Solothurn
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SOMED	Statistik der sozialmedizinischen Institutionen
SZ	Kanton Schwyz
SZH	Schweizer Zentrum für Heilpädagogik
TI	Kanton Tessin
TG	Kanton Thurgau
TPSP	Total Public Sector Performance
UPlanS	Unterhaltsplanung Nationalstrassen
UR	Kanton Uri
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VD	Kanton Waadt
VIBEL	Verfahren zur individuellen Bedarfsermittlung und Leistungsbemessung
VM	Verkehrsmanagement
VMZ-CH	Nationale Verkehrsmanagementzentrale
VS	Kanton Wallis
ZH	Kanton Zürich

1 Einleitung

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurden zwei Hauptziele verfolgt: die Verringerung der kantonalen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und die Steigerung der Effizienz bei der staatlichen Aufgabenerfüllung. Das geltende Finanzausgleichssystem ist seit 2008 in Kraft, es wurde über mehrere Jahre von Bund und Kantonen gemeinsam im Rahmen des Projekts NFA erarbeitet. Einer der Hauptpfeiler des Reformprojekts NFA – neben dem Finanzausgleich im engeren Sinn – bestand in der Reorganisation der Aufgaben: Vor Inkrafttreten der NFA wurden zahlreiche Staatsaufgaben von Bund und Kantonen gemeinsam erfüllt. Dort überlagerten sich Kompetenzen und Finanzströme und führten zu Doppelspurigkeiten, unklaren Verantwortlichkeiten und einer zunehmenden Abhängigkeit der Kantone vom Bund. Die NFA beinhaltet drei Instrumente, um das Gefüge der staatlichen Aufgabenerfüllung zu ordnen: Erstens die Entflechtung von Aufgaben und deren Finanzierung zwischen Bund und Kantonen, zweitens neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei gemeinsamen Aufgaben und drittens eine Stärkung der Zusammenarbeit unter den Kantonen. Untersuchungsgegenstand des vorliegenden Berichts ist das erste Instrument, die Entflechtung von Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Bei der Aufgabenentflechtung wurden, wo möglich und sinnvoll, integrale Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten geschaffen, das heisst, dass ab 1. Januar 2008 für eine Aufgabe nur noch entweder der Bund oder der Kanton zuständig ist und die gesamte Verantwortung trägt. Massgebende Grundsätze bei der Teilung waren das Subsidiaritäts- und das Äquivalenzprinzip, beide wurden mit der NFA in der Verfassung verankert. Nach dem Subsidiaritätsprinzip soll in einem Bundesstaat die übergeordnete Gebietskörperschaft eine Aufgabe nur dann übernehmen, wenn sie die Kraft der untergeordneten Staatsebene übersteigt oder eine einheitliche Regelung durch den Bund erforderlich ist. Fiskalische Äquivalenz ist dann gegeben, wenn sich im Rahmen einer staatlichen Aufgabe der Kreis der Nutzniesser mit demjenigen der Kosten- und Entscheidungsträger deckt. Hintergrund dieser Grundsätze bildet die ökonomische Föderalismustheorie (s. Kasten 1).

Kasten 1: Ökonomische Föderalismustheorie

Die ökonomische Föderalismustheorie beschäftigt sich unter anderem mit der Frage, ob die Wohlfahrt der Gesellschaft durch einen föderalistischen Staatsaufbau gegenüber einem Zentralstaat gesteigert werden kann. Das Dezentralisierungstheorem von Oates (vgl. Oates 1972 und 1999) bejaht diese Frage. Es besagt dass, falls gewisse Bedingungen erfüllt sind, die soziale Wohlfahrt gesteigert werden kann, indem lokale Güter durch untergeordnete Gebietseinheiten (bezogen auf die Schweiz: Kantone / Gemeinden) bereitgestellt werden statt von einem Zentralstaat. Diese Annahme gilt, wenn die Präferenzen für das öffentliche Gut zwischen den Gebietskörperschaften variieren, also beispielsweise die Bevölkerung in Basel Stadt ein anderes Ausmass an öffentlichen Verkehrsmitteln bevorzugt als diejenige im Kanton Uri. Vorausgesetzt, dass die lokalen Entscheidungsträger die (lokalen) Präferenzen der Stimmbürgerschaft besser kennen als diejenigen des Zentralstaates, werden die Präferenzen besser berücksichtigt und die Planungs- und Entscheidungskosten sind geringer. Weitere Bedingung ist, dass die öffentlichen Güter nicht wegen Grössenvorteilen für das Gesamtgebiet günstiger erstellt werden können (Economies of scales), was für eine zentralisierte Bereitstellung sprechen würde. Gewisse Leistungen können wegen Unteilbarkeiten auch nicht unter einer bestimmten Grösse erbracht werden.

Ein weiterer Vorteil von Dezentralisierung aus ökonomischer Sicht ist, dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz besser berücksichtigt werden kann, dass also nur diejenigen Bürger resp. ihre politischen Vertreter über ein Gut entscheiden, die es auch, zumindest potentiell, nutzen und finanzieren. Dazu müssen indes sämtliche Kosten und Nutzen des öffentlichen Gutes innerhalb einer Gebietskörperschaft verbleiben, es sollte keine sog. Spillovers geben, die bspw. entstehen, wenn der Nutzen eines öffentlichen Gutes über das Territorium der Gebietseinheit hinaus streut.

Der Bund übernahm mit der NFA nur jene Aufgaben, welche auf kantonaler Ebene nicht in alleiniger Kompetenz erfüllt werden können (Subsidiaritätsprinzip). Damit sollte beim Bund eine Konzentration auf die Kernaufgaben, die im landesweiten Interesse sind, ermöglicht werden. Durch die grössere Handlungsfähigkeit sollten die übernommenen Aufgaben effizienter erfüllt werden können. Auch der Handlungsspielraum der Kantone sollte sich mit der NFA vergrössern, da sie mehr Kompetenzen und mehr Mittel erhielten, um ihre Aufgaben eigenständig auszuführen. Die Aufgabenentflechtung wies von 34 früher im Verbund erfüllten Aufgaben sieben dem Bund zu. Für diese ist er seit dem 1. Januar 2008 alleine verantwortlich und finanziert sie auch allein. Zehn Aufgaben gingen in die alleinige Verantwortung der Kantone über – sie wurden kantonalisiert (s. die entflochtenen Aufgaben in Kasten 2).

Die vorliegende Untersuchung ist ein Beitrag zum 2. Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen und analysiert die Effekte der Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen. Dazu wird der Übergangsprozess in ausgesuchten Aufgabengebieten qualitativ dargestellt und beurteilt. Auf diesen Informationen aufbauend werden – wo dies möglich ist – quantitative Aussagen zu Effizienzgewinnen gemacht, welche im Rahmen der Aufgabenentflechtung erzielt werden konnten. Dabei beschränkt sich die Untersuchung bewusst auf drei Aufgabenbereiche, welche im Rahmen der NFA-Reform politisch und finanziell von besonderer Bedeutung waren. Dies sind erstens Einrichtungen zur Eingliederung und Betreuung von Erwachsenen mit einer Behinderung, zweitens die Sonderschulung und drittens die Nationalstrassen.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Im ersten Teil wird im Rahmen einer Literaturanalyse evaluiert, wie Effizienzgewinne bei staatlichen Aktivitäten gemessen werden können und ob sich Ansätze und Konzepte ausmachen lassen, welche für die Schätzung von Effizienzgewinnen in den entflochtenen Aufgabengebieten angewendet werden können. Die darauffolgenden Kapitel 3, 4 und 5 behandeln die drei ausgewählten Aufgabengebiete nacheinander in qualitativer und – teilweise – in quantitativer Hinsicht. Kapitel 6 enthält die aus dem Bericht hervorgegangenen Schlussfolgerungen.

Kasten 2: Entflechtung der Aufgaben im Rahmen der NFA

Bund

- Individuelle Leistungen der AHV: Der Bund übernimmt den Anteil der Kantone (3,64%) bei der Beteiligung an der Finanzierung der AHV-Leistungen, damit trägt er neu 19,55% der Leistungen.
- Individuelle Leistungen der IV: Die IV und der Bund finanzieren die individuellen Leistungen der IV-Bezüger neu alleine, die Kantone tragen die Kosten für Infrastruktur (zuvor: 37,5% Bund, 12,5% Kantone).
- Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen: Der Bund unterstützt weiterhin die gesamtschweizerischen Organisationen, die Subventionierung lokaler und kantonaler Organisationen (inkl. Spitex) obliegt den Kantonen.
- Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen: Ausbau, Unterhalt und Betrieb des bestehenden und des zukünftigen Netzes liegt in der alleinigen Verantwortung des Bundes.
- Landesverteidigung: Die Verantwortung für sämtliches Armeematerial, inkl. persönliche Ausrüstung der Armeemangehörigen trägt neu ausschliesslich der Bund, die Beschaffung wird zentralisiert, die Kompetenz der Kantone zur Bildung kantonaler Formationen wurde gestrichen.
- Landwirtschaftliche Beratungszentralen: Der Bund übernahm die finanzielle Unterstützung der beiden Beratungszentralen (Unterstützung der kantonalen Dienste).
- Tierzucht: Der Bund übernimmt vollständig die Finanzierung der Zuchtfördermassnahmen.

Kantone

- Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten: Mit der NFA tragen die Kantone die vollständige Verantwortung für den Bau und Betrieb solcher Institutionen, vorher beteiligten sich Bund, Kantone und IV daran.
- Sonderschulung: Die Kantone tragen die alleinige organisatorische und finanzielle Verantwortung für den Bereich der Sonderschulung. Die IV ist nicht mehr für die Finanzierung der individuellen und kollektiven Sonderschulleistungen verantwortlich.
- Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen: Die Finanzierung der kantonalen und kommunalen Hauspflege-Organisationen (z.B. Spitex) ist kantonalisiert, die AHV zieht sich aus der Finanzierung zurück.
- Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe: Im Interesse einer Harmonisierung der Sozialversicherungsleistungen wurden die Beiträge der IV an Ausbildungsstätten für Fachpersonal zur Betreuung, Ausbildung und beruflichen Eingliederung von Invaliden aufgehoben. Auf Hoch- und Fachhochschulstufe leistet der Bund weiterhin Beiträge. Für die übrigen Ausbildungsgänge sind die Kantone zuständig.
- Ausbildungsbeihilfen bis und mit Sekundarstufe II: Stipendien unterhalb der Hochschulstufe werden nur noch durch die Kantone finanziert, zuvor war der Bund ermächtigt, den Kantonen unter Wahrung ihrer Schulhoheit Beiträge an ihre Aufwendungen für Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen zu leisten.
- Turnen und Sport: Freiwilliger Schulsport und Lehrmittelherausgabe: Die Finanzierung des freiwilligen Schulsports ist ausschliesslich Sache der Kantone. Die Kantone sind ebenso für die Herausgabe der Lehrmittel für Turnen und Sport in der Schule integral verantwortlich.
- Verkehrstrennung und Niveauübergänge ausserhalb von Agglomerationen: Ausserhalb von Agglomerationen sind Projekte zur Sanierung von Niveauübergängen, Bahnunter- und -überführungen sowie Verkehrstrennungsmassnahmen in der alleinigen Zuständigkeit der Kantone, der Bund finanziert sie nicht mehr mit.
- Flugplätze: Mit der NFA wird die Bestimmung, wonach der Bund Darlehen für den Bau gewährleisten kann, gestrichen.
- Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten: Die Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten ist ausschliesslich Aufgabe der Kantone, zuvor unterstützten Bund und Kantone gemeinsam die Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten mit nicht rückzahlbaren Beiträgen an die Baukosten.
- Landwirtschaftliche Beratungsdienste: Mit der NFA wurde die direkte Beratungsarbeit für die Bäuerinnen und Bauern ausschliesslich Kantonsaufgabe.

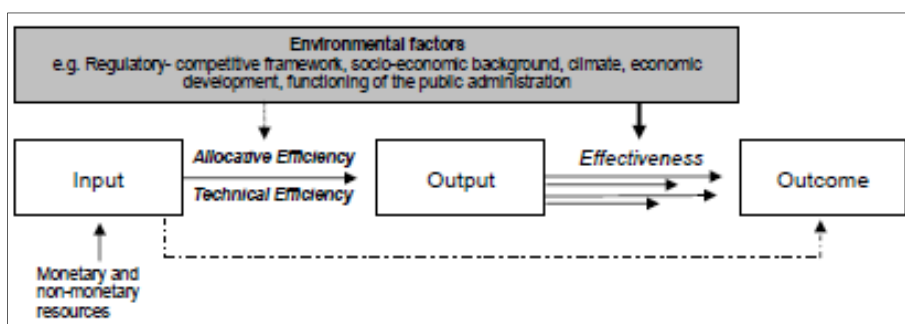
2 Literaturteil: Schätzung der Effizienz öffentlich bereitgestellter Leistungen

2.1 Effektivitäts- und Effizienzkonzepte bei Leistungen des öffentlichen Sektors

Es existiert eine grosse Anzahl wissenschaftlicher Studien zur Bewertung von Leistungen des öffentlichen Sektors (für eine Übersicht s. 2.3). Eine Durchsicht zeigt, dass die Effizienzmessung im öffentlichen Sektor als grosse konzeptionelle Herausforderung gilt. Die Probleme rühren u.a. daher, dass mit staatlicher Ausgabenpolitik diverse Ziele (gleichzeitig) verfolgt werden und dass – anders als in der Privatwirtschaft – keine Preise für die hergestellten Leistungen bestehen und deshalb keine Produktionsfunktionen geschätzt werden können und keine Anhaltspunkte für die Zahlungsbereitschaft der Leistungsbeziehenden vorliegen.

Mit einem konzeptionellen Rahmen von Effizienz und Effektivität (s. Abbildung 1) können die Beziehungen zwischen Input, Output und Outcome wie folgt beschrieben werden:

Abbildung 1: Input, Output, Outcome



Quelle: Europäische Kommission (2008).

Mittels finanziellen und nichtfinanziellen Ressourcen (Input) wird ein Output erstellt, z.B. Bildungsabschlüsse unter Einsatz von Bildungsausgaben.

Die grundlegendste Methode zur Messung von **Effizienz** besteht im Input-Output-Verhältnis. Dabei wird von einer sog. *production possibility frontier* oder Effizienzgrenze ausgegangen, welche den erzielbaren Output für ein bestimmtes Inputset angibt (s. 2.2 und Abbildung 2). Je grösser der Output, gegeben ein bestimmter Input, oder je kleiner der Input, gegeben der Output, desto effizienter ist die Aktivität.¹

Effektivität vergleicht Inputs oder Outputs mit dem politisch festgesetzten Ziel, welches letztlich verfolgt wird. In der Regel wird der Outcome – die effektive Wirkung – neben dem Output auch durch exogene Faktoren beeinflusst, was Effektivität zu einer schwer messbaren Grösse macht. Ausserdem lässt sich zwischen Output und Outcome oftmals keine klare Grenze ziehen, die Begriffe werden z.T. synonym verwendet, obwohl die Unterscheidung als relevant gilt.² Daraus ergibt sich,

¹ Zum Vergleich: Produktivität misst lediglich das Verhältnis des Outputs zu den eingesetzten Inputs.

² Die Outputs eines Bildungssystems werden z.B. oft in Form von Resultaten bei Leistungsausweisen oder anhand der Anzahl abgeschlossener Ausbildungen gemessen. Der letztlich resultierende Outcome könnte jedoch die Qualifikationen der

dass Effizienz und Effektivität nicht immer problemlos isoliert voneinander betrachtet werden können.

Bei der Messung von Effizienz kann zwischen technischer und allokativer Effizienz unterschieden werden. Technische Effizienz misst das einfache Verhältnis zwischen Input und Output (Bewegung hin zur *production possibility frontier*). Allokative Effizienz berücksichtigt hingegen, dass nicht jede Form technischer Effizienz ökonomisch sinnvoll ist und weist – unter Berücksichtigung ihrer Kosten und Nutzen und des erreichten Outputs – die optimale Inputkombination aus.

Die Schätzung von Indikatoren zur Effizienz und Effektivität staatlicher Ausgaben setzt die Messung von Inputs und Outputs voraus: Verglichen mit dem Privatsektor gestaltet sich die Messung des Inputs, also der tatsächlichen Kosten der Staatstätigkeit, jedoch schwierig.³ Gemäss einem eher engeren Ansatz können dazu die mit der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes verbundenen Staatsausgaben verwendet werden.⁴ Beim Output gestaltet sich die Messung noch schwieriger: da die vom öffentlichen Sektor bereitgestellten Güter und Dienstleistungen nicht auf dem Markt angeboten werden, bestehen keine Marktwerte dieser Leistungen. Möglich ist beispielsweise die Verwendung einer Volumenangabe für Outputs (etwa Anzahl Strassenkilometer für den Bereich Strassenverkehr). Die heute am meisten verwendeten Indikatoren für die Outputmessung sind jedoch Leistungsindikatoren, wie bspw. die Resultate der Pisa-Studie für das Bildungssystem (Europäische Kommission 2008: 4 ff.).

2.2 Methoden zur Effizienzmessung bei staatlichen Aktivitäten

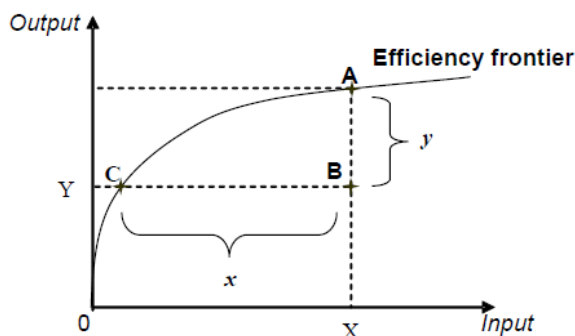
Wie aus 2.1. hervorgegangen ist, lässt sich die Effizienz staatlicher Aktivitäten nicht direkt messen, weshalb eine Reihe verschiedener Ansätze bezüglich Methoden und verwendeter Daten besteht. Teilweise werden die Leistungsindikatoren selbst zur Messung von Effizienz verwendet. So werden etwa Indikatoren für die *Public sector performance* (Outcome bzw. Effektivität von Aktivitäten des öffentlichen Sektors) und – darauf basierend – für die *public sector efficiency* (Outcome im Verhältnis zu den eingesetzten Staatsausgaben) berechnet. Ansätze dieser Art dienen jedoch eher der Messung von Produktivität und enthalten keine Information über die mit der verwendeten Technologie maximal erzielbare Effizienz. Allerdings sind derartige Produktivitätsmessungen zur Einschätzung von Produktivitätsgewinnen über mehrere Perioden nützlich. Der öfter verwendete Ansatz zur Effizienzmessung basiert auf dem Konzept der Effizienzgrenze (*production possibility frontier*, s. Abbildung 2).

Erwerbstätigen insgesamt sein.

³ Informationen zu allen Inputkosten lassen sich schwerlich aus den öffentlichen Finanzstatistiken ziehen; Nicht erfasst werden z.B. indirekte Kosten wie die Opportunitätskosten der Verwendung von staatseigenen Anlagen (wie Schulen und Spitäler) oder die mit Ausgaben verbundenen höheren Steuerlasten.

⁴ Ein alternativer Ansatz wäre die Verwendung von nicht-monetären Indikatoren zur Inputmessung, etwa die Anzahl Staatsangestellter, welche sich mit der Erfüllung einer bestimmten Staatsaufgabe beschäftigen, oder die Anzahl dafür investierter Arbeitsstunden.

Abbildung 2: Effizienzgrenze



Quelle: Europäische Kommission (2008).

Die Idee der Effizienzgrenze lässt sich folgendermassen auf staatliche Aktivitäten anwenden: Angenommen die Staatsausgaben (Input) sind in zwei Ländern A und B gleich hoch, jedoch erreicht Land A damit einen höheren Output. Von dieser beschränkten Informationslage ausgehend liegt Land A auf der Effizienzgrenze. Land C, welches weniger ausgibt, jedoch einen geringeren Output erzielt liegt ebenfalls auf der Effizienzgrenze. Land B kann die Effizienzgrenze erreichen, indem entweder der Output um y auf das Level von Land A erhöht wird (Output-Effizienz) oder indem die eingesetzten Inputs um x auf das Level von Land C gesenkt werden (Input-Effizienz). (Europäische Kommission 2008: 8). Es handelt sich hierbei jedoch um relative Vergleiche der vorhandenen Datenpunkte, d.h. die Effizienzgrenze bezieht sich auf das Land mit der effizientesten Produktion im Sample, wobei dieses, wie erwähnt, nicht notwendig dem theoretisch effizienten Input-Output Verhältnis entspricht.

Zur Berechnung oder Schätzung der Effizienzgrenze wird auf verschiedenartige Methoden zurückgegriffen, darunter parametrische und nicht-parametrische. Zu den parametrischen Methoden gehören die *Ordinary Least Squares (OLS)*, die *Corrected Ordinary Least Squares (COLS)* und der *Stochastic Frontier Approach (SFA)*. Die nichtparametrischen Methoden umfassen die *Data Envelopment Analysis (DEA)* und die *Free Disposable Hull-Methode (FDH)*.

Bei parametrischen Methoden wird die funktionale Form der Produktions- oder Kostenfunktion mit ökonometrischen Methoden spezifiziert, während die nicht-parametrischen Methoden mathematische Programmieretechniken verwenden. Bei den nicht-parametrischen Ansätzen müssen keine Annahmen über die Form der Effizienzgrenze oder statistische Verteilungen getroffen werden. Deshalb wird für Effizienzschätzungen im öffentlichen Sektor oft auf nicht-parametrische Methoden zurückgegriffen. Bei diesen wird aufgrund der Input/Output Daten verschiedener sog. *Decision making units (DMU)*, etwa Firmen oder Staaten etc.) mittels eines mathematischen Programmes eine Effizienzgrenze konstruiert. Um die Effizienz einzelner DMUs zu berechnen, wird ihre Produktion den *Frontier-Werten* gegenübergestellt.

Die am meisten verwendete nicht-parametrische Methode zur Effizienzanalyse der Bereitstellung öffentlicher Güter ist *DEA*.⁵ Dabei lassen sich verschiedene Varianten dieser Methode unterscheiden, z.B. zwischen Input- und Output-orientierten, oder aufgrund der Annahmen zu den Skalenerträgen. Für die Analyse von Daten über mehrere Jahre (Paneldaten) wird der sog. *Malmquist Index*

⁵ Gemessen wird dabei lediglich die technische Effizienz.

angewendet. Die Einfachheit nicht-parametrischer Methoden zur Effizienzmessung bringt nicht nur Vorteile: Da die Effizienzgrenze aus wenigen (extremen) Datenpunkten modelliert wird, ist sie sehr anfällig für Messfehler, so dass die Zahl der DMU's, welche als effizient eingestuft werden, weil sie unter einem Aspekt alle anderen DMU's übertreffen, rasch sehr gross werden kann (vgl. Hofmänner 2006: 11 ff.).

2.3 Studien zur Effizienz öffentlicher Leistungen

Wegen des steigenden Interesses an der Effizienz öffentlicher Leistungen hat sich die Anzahl empirischer Studien darüber in jüngerer Zeit stark erhöht. Solche Studien schätzen Indikatoren zur Messung der Effektivität und der Effizienz staatlicher Ausgabenpolitik. Dabei lassen sich zwei Richtungen unterscheiden: Ein Teil der Studien untersucht die gesamten öffentlichen Ausgaben entweder auf Staats- oder Gemeindeebene, während sich der andere Teil auf einen spezifischen Ausgabenbereich beschränkt (z.B. Gesundheitswesen).

Zur ersten Gruppe können u.a. Studien der Europäischen Zentralbank (EZB) gezählt werden, welche die «Performance und Effizienz» des öffentlichen Sektors von 23 OECD-Staaten (vgl. Afonso et al. 2003a) und von neuen EU-Mitgliedsstaaten und Schwellenländern (vgl. Afonso et al. 2006) berechnet. Auf lokaler Ebene untersuchen z.B. Afonso und Fernandes (2003b) die Ausgabeneffizienz von 51 portugiesischen Gemeinden, De Borger und Kerstens (1995) diejenige von 589 belgischen Gemeinden und Revelli (2010) die Performance englischer Lokalregierungen und ihre Determinanten.

Zur zweiten Gruppe lassen sich u.a. Gupta und Verhoeven (2001) zählen, welche die Effizienz der Staatsausgaben der Bereiche Gesundheit und Bildung in 38 afrikanischen Staaten untersucht haben, oder Afonso und St. Aubyn (2004) mit einer Analyse derselben Bereiche in den OECD-Ländern. Eine grosse Anzahl Studien untersucht die Effizienz und die Wirksamkeit von Bildungs- und Forschungsausgaben, einen guten Überblick darüber gibt die Europäische Kommission (2008).

Zu den angewandten Methoden gehört u.a. *Benchmarking*, ein Quervergleich von DMU's mittels eines regressionsgestützten Erklärungsmodells, in welches auch ertragsmindernde oder kostentreibende Faktoren einzelner DMU's und Faktoren wie die Kundenzufriedenheit einbezogen werden können. Die vermutlich wichtigste Methode bei der Analyse öffentlicher Leistungen stellt jedoch die DEA dar, v.a. aufgrund ihrer Flexibilität und Einfachheit.

Studien zum Output und Effizienz im öffentlichem Sektor für die Schweiz bieten in erster Linie Querschnittvergleiche der Effizienz lokaler Anbieter öffentlicher Leistungen (Kantone/Gemeinden) und z.T. eine Identifikation der Bestimmungsgründe von Ineffizienz. Sie untersuchen u.a. die Effizienz der schweizerischen Spitäler, Verbundvorteile in der Strom-, Gas- und Wasserversorgung, die Altpapier- und Abfallsammlung in Gemeinden, die Berufsbildungsausgaben von Kantonen, den Regionalverkehr, die Forstwirtschaft oder die öffentlichen Ausgaben insgesamt.⁶

Erwähnenswert ist eine Studie von Widmer und Zweifel (2008), welche die Effizienz aller 26 Kantone für den Zeitraum 2000 bis 2004 untersucht. Die Autoren konstruieren aus acht Aufgabengebieten der Kantone ein Indikator für die *Total Public Sector Performance* (TPSP) und berechnen damit mittels

⁶ Einige dieser Studien wurden in der Zeitschrift *Die Volkswirtschaft* (vgl. Seco und EVD 2008) zusammengetragen. Zur Effizienz öffentlicher Spitäler vgl. bswp. Farsi und Filippini (2006).

DEA kantonale Effizienzwerte.⁷ Das beste Resultat für den TPSP erzielt der Kanton Thurgau, welcher folglich (mit einem Effizienzwert von 1.00) die Effizienzgrenze definiert. Sechs weitere, v.a. ländliche Kantone (OW, VS, AR, UR, BE, GL) erreichen ähnlich hohe Werte. Als am wenigsten effizient beurteilt die Studie den Kanton Genf. Der Effizienzwert von 0.52 besagt, dass im Kanton Genf derselbe Output mit einem um 48% reduzierten Input (Kantonale Ausgaben) erzielt werden könnte. Ausgehend von den berechneten Effizienzwerten analysiert die Studie, ob das (alte) Finanzausgleichsschema Anreize für die Kantone setzt, öffentliche Güter weniger effizient bereitzustellen, dies unter Anwendung eines ökonometrischen Modells (Tobit). Dabei wird festgestellt, dass der Finanzausgleich bis 2007 einen negativen Effekt auf die kantonale Effizienz hatte. Den Grund dafür sehen die Autoren darin, dass sowohl Geber- wie auch Nehmerkantone bestrebt waren, den für die Ausgleichszahlungen relevanten Finanzkraftindex niedrig zu halten. Dies lässt sich u.a. durch eine Bereitstellung von öffentlichen Gütern zu höheren als Minimalkosten erreichen. Allerdings konnte nicht nachgewiesen werden, dass der negative Effekt auf die kantonale Effizienz durch zweckgebundene Subventionen verstärkt wurde.

Bei der Interpretation der Resultate von Widmer und Zweifel ist Vorsicht angebracht: Die DEA-Effizienzwerte sind ein rein technisches Mass – ob die bereitgestellten öffentlichen Güter und Dienstleistungen den Präferenzen der Bevölkerung entsprechen, kann damit nicht erfasst werden. Auch kann die Korrektheit der ermittelten Effizienzwerte angezweifelt werden, zumal die Autoren einräumen, dass die Vergleichbarkeit der Kantone (*uniform universe Assumption*) bei einigen der acht Indikatoren möglicherweise nicht gegeben ist und darüber hinaus Inputs und Output wie erwähnt sehr schwer messbar sind. Schliesslich können nicht alle verwendeten Erklärungsvariablen als exogen betrachtet werden, so etwa das Einkommen pro Kopf.

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass die beschriebenen quantitativen Methoden wie DEA hauptsächlich dazu verwendet werden, die Effizienz verschiedener Staaten/Kantone/Gemeinden im Querschnitt zu vergleichen. Die Anwendung ist mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, insbesondere bei der Messung von Inputs und Outputs.

2.4 Schätzung von Effizienzgewinnen in den entflochtenen Aufgabenbereichen

Inwiefern könnten die vorgestellten Ansätze im Rahmen dieses Mandates verwendet werden? Effizienzgewinne in den entflochtenen Aufgabenbereichen müssten mittels eines Längsschnittvergleichs geschätzt werden; es wird ein Indikator für die Effizienz einzelner DMU's berechnet und über mehrere Perioden verglichen. Dazu sind Methoden basierend auf einer Effizienzgrenze (z.B. DEA) nur teilweise geeignet, da die Mehrzahl der Varianten der Bestimmung der maximal erzielbaren Effizienz, bzw. der effizientesten DMU und zu Querschnittsvergleichen verschiedener DMU's dienen. Es lassen sich dennoch auch Varianten ausmachen, welche Panel-Daten mit einbeziehen und so die Betrachtung von Einheiten über mehrere Perioden ermöglichen. Zur Schätzung von Effizienzgewinnen über mehrere Perioden ist es jedoch einfacher, eine Messung der *public sector efficiency* vorzunehmen, und dieses Ergebnis dann über mehrere Perioden hinweg zu vergleichen. Dazu müssten allerdings die Input/Output-Daten für die Aufgabenbereiche jeweils vor und nach ihrer Entflechtung im Rahmen der NFA erfasst werden können. Wie sich in den

⁷ Nicht berücksichtigt wurden vier Aufgabengebiete, die vorwiegend vom Bund wahrgenommen werden; Verteidigung, Aus-senpolitik, Soziale Sicherheit und Finanzen und Steuern.

nachfolgenden Kapiteln herausstellen wird, lassen sich in den drei betrachteten Aufgabengebieten, insbesondere den beiden im sozialen Bereich, kaum Outputs oder Leistungen definieren und deren Quantität messen. Darüber hinaus sind die Daten zu den Kosten für die Bereitstellung der Leistungen im sozialen Bereich von ungenügender Qualität und weisen einen ungenügenden Detaillierungsgrad auf.

Folglich lassen sich in den beiden Aufgabengebieten im sozialen Bereich die vorgestellten quantitativen Methoden nicht zur Schätzung von Effizienzgewinnen anwenden. Die nachfolgenden Kapitel 3 und 4 sind aus diesem Grund in erster Linie qualitative Darstellungen der Umsetzungsprozesse der neuen Aufgaben in den Kantonen. Im Bereich Nationalstrassen sind quantitative Analysen möglich. In einem 2011 erstellten Bericht hat das Bundesamt für Strassen (ASTRA) bereits die nach der NFA erzielten Kostensenkungen für definierte Leistungen (Outputs) vorgenommen, die Resultate werden im Kapitel 5 vorgestellt.

3 Aufgabenbereich Einrichtungen zur Eingliederung und Betreuung invalider Personen

Durch die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Zuge der NFA ging im Bereich der Einrichtungen für Erwachsene mit einer Behinderung die Zuständigkeit für deren Finanzierung am 1. Januar 2008 vom Bund auf die Kantone über. Gemäss Art. 112b der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101, s. Anhang) obliegt es seither den Kantonen, die Eingliederung von invaliden Menschen durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Wohnheimen, Werkstätten und Tagesstätten zu fördern, d.h. die Kantone sind für den Betrieb und die Verwaltung der Heime, Werkstätten und Tagesstätten für Menschen mit Behinderung in ihrem Gebiet zuständig.

Die entsprechende Ausführungsgesetzgebung, das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG, s. Anhang), wurde am 6. Oktober 2006 von den eidgenössischen Räten verabschiedet und mit der Inkraftsetzung der NFA am 1. Januar 2008 rechtskräftig (zu den Bestimmungen des IFEG s.3.2.3). Um Bund, Kantonen und Institutionen die nötige Zeit für die Umstellungsarbeiten zu geben und die Kontinuität zu gewährleisten, sah der Gesetzgeber eine Übergangsbestimmung in der Verfassung vor. Art. 197, Ziff. 4 BV hält fest, dass die Kantone mindestens während drei Jahren die bisherigen Leistungen der IV (gemäss Art. 73 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959, IVG, SR 831.20) weiter führen. Die Aufhebung der Finanzierungspflicht nach den bisherigen Grundsätzen durch die Kantone war deshalb frühestens ab 2011 möglich, und nur unter der Bedingung, dass ein durch den Bundesrat genehmigtes kantonales Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen vorliegt. Diese Regelung wurde als Übergangsbestimmung in Artikel 10 IFEG aufgenommen.

3.1 Versorgungsmodell der Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderung vor NFA

Vor der Einführung der NFA beteiligten sich die Kantone und die IV sowie der Bund gemeinsam am Bau und Betrieb von Wohnheimen, Werkstätten und Tagesstätten, die Zuständigkeit für die Institutionen lag jedoch beim Bund (IV).

Grundlage für den Erhalt von Betriebsbeiträgen war eine erfolgreiche Zertifizierung der Leistungserbringenden gemäss der Norm BSV/IV 2000. Das System BSV/IV 2000 besteht aus 19 qualitativen Bedingungen in den Bereichen Kundinnen und Kunden, Organisation, Dienstleistungen, die unter anderem in Form von Kreisschreiben verbreitet wurden (vgl. Quality Service Zürich 2006: 4 ff.). Institutionen, die unter Art. 73 des IVG fallen, waren verpflichtet, diese detaillierten Standards der IV zu erfüllen, was zu teuren Lösungen führen konnte (Stirnemann 2012: 18). Die Nachweispflicht bestand gegenüber der IV, die Kantone waren bei der Festlegung von Qualitätsanforderungen nicht beteiligt.

Die Höhe der finanziellen Leistung wurde zwischen der IV bzw. dem Bund und den leistungserbringenden Institutionen ausgehandelt und in der Regel in einer Leistungsvereinbarung vertraglich festgehalten. Für die Angebote wurden pro Einrichtung einheitliche Pauschalen je Leistung entrichtet, unabhängig von der Betreuungsintensität der von der Einrichtung geführten Angebote, es handelt sich um eine sogenannte objektbezogene Finanzierung (s. auch 3.2.4). Die Pauschalen wurden aufgrund der bestehenden Plätze und Belegungszahlen der Institutionen

gesprochen. Bei einer jährlichen Durchschnittsbelegung von 80% oder mehr wurde den Einrichtungen für jeden Platz eine Tagesspauschale entrichtet. Diese in einem nachschüssigen Verfahren entrichteten Beiträge kamen einer Defizitdeckung gleich (Spörri 2008: 10).⁸ Bezüglich Bedarfsentwicklung und Angebotsplanung im Bereich der sozialen Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderungen wurden bis Ende 2007 mutmasslich keine systematischen kantonalen Analysen durchgeführt.

3.2 Ausgestaltung der Neuregelung in den Kantonen

3.2.1 Prozess zur Erarbeitung des neuen Versorgungsmodells

Während der Übergangszeit wurde wie erwähnt in jedem Kanton ein Konzept erstellt, wie die kollektiven Leistungen der IV zukünftig erbracht werden sollen.⁹ Am 28. März 2012 hat der Bundesrat das letzte Konzept der Kantone genehmigt, davon hatten 22 Kantone ihre Konzepte bereits 2010 vom Regierungsrat verabschiedet, also innerhalb der dreijährigen Übergangsbestimmung. Nun verfügen alle Kantone über ein vom Bundesrat genehmigtes kantonales Behindertenkonzept und erfüllen die Bedingungen der Übergangsbestimmung gemäss Art. 197, Abs. 4 BV.

Um die in den Behindertenkonzepten festgelegte Politik umzusetzen, wurden bzw. werden in den Kantonen die notwendigen rechtlichen Grundlagen, die Finanzierung, die Qualitätsanforderungen und die Verwaltungsorganisation erarbeitet. Dabei schaffen die Konzepte jedoch nicht in allen Fragen Klarheit, etwa darüber, wie das zukünftige Finanzierungssystem auszusehen hat. Die Einführung des neuen Versorgungssystems stellt für die Kantone einen mehrjährigen Veränderungsprozess dar, welcher schrittweise und in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Akteuren erfolgt und zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen ist (Stand August 2012).

3.2.2 Interkantonale Zusammenarbeit

Die Kantone sind im Bereich der kollektiven IV-Leistungen zur interkantonalen Zusammenarbeit verpflichtet (EFD und KdK 2007: 21). Bei der Organisation der neuen Versorgungssysteme findet denn auch z.T. eine intensive interkantonale Zusammenarbeit und Koordination statt. Besonders ausgeprägt ist diese bei den SODK-Regionalkonferenzen. So wurden z.B. für die Ausarbeitung der kantonalen Konzepte regionale Musterrahmenkonzepte oder gemeinsame Grundsätze für die Konzepte erstellt, und es fand eine regionale Zusammenarbeit bezüglich Bedarfsanalyse und Angebotsplanung statt, wobei sich die Koordination unter den Kantonen je nach Region unterscheidet. Die SODK begleitete die Umsetzung der NFA und des IFEG in den Kantonen ab 2007 sehr intensiv. Sie förderte durch mehrere nationale Werkstätten, Arbeitsgruppen und Gutachten den Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen. Sie stellt zudem weiterhin den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Stellen des Bundes und den Kantonen sicher.

Als Beispiel kann die Zusammenarbeit in der Region SODK Ost und Zürich (SODK Ost+) erwähnt werden, wo die Bedarfsanalyse und die Angebotsplanung gemeinsam organisiert, gemeinsame Qualitätsrichtlinien als Grundsätze festgelegt und sogar gleiche Finanzierungsregeln vereinbart

⁸ Als weitere Quelle wurden für das Kapitel 3 mündliche Aussagen von Herrn Thomas Schuler, Leiter Fachstelle Behindertenpolitik im Generalsekretariat der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), verwendet.

⁹ Direkte Links zu allen kantonalen Behindertenkonzepten bietet die NFA-Plattform der SODK: <http://www.sodk.ch/de/ueber-die-sodk/nfa-plattform/kantone.html#c508>

wurden. Auch die Kantone Basel Stadt und Basel Land arbeiten sehr eng zusammen, sie erstellten ein gemeinsames Konzept und schufen ein Projekt zur gemeinsamen Umsetzung der neuen Richtlinien. Die Kantone der lateinischen Schweiz (+Bern) haben gemeinsame Grundsätze für ihre Konzepte verfasst und koordinieren die Bedarfsanalyse und Angebotsplanung untereinander. Bei der Subventionierung der Leistungserbringer wird den Kantonen allerdings ein grosser Spielraum gewährt (s. 3.2.4). Auch die Zentralschweizerkantone beschränken die Zusammenarbeit auf ein Rahmenkonzept mit generellen Richtlinien, einen fachlichen Austausch und eine «Zentralschweizer Bedarfsanalyse und Angebotsplanung», welche jedoch kantonal organisiert ist.

Bezüglich der Platzierung von Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen war die interkantonale Zusammenarbeit bereits vor der NFA bedeutsam: Da die betroffenen Personen zwar einen kleinen Anteil der Bevölkerung ausmachen (0,6 % im Jahr 2008, vgl. Spörri 2008: 6), gleichzeitig jedoch sehr unterschiedliche Bedürfnisse aufweisen, ist es für die meisten Kantone nicht möglich, die ganze Breite der im Kanton nachgefragten Leistungen abzudecken. Die Herausforderungen sind besonders gross für kleine Kantone; Uri und Appenzell Innerrhoden etwa beheimaten lediglich jeweils eine Einrichtung. Deshalb nutzen knapp 20% der Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen das Angebot in einer sozialen Einrichtung ausserhalb ihres Wohnkantons (s. 3.4).

Eine zentrale Rolle bei der Organisation ausserkantonomer Platzierungen spielt die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 13.12.2002, welche 2006 in Kraft trat (Vgl. Vereinbarungskonferenz IVSE 2002). Die IVSE ist nicht direkt ein Produkt der NFA, setzt aber Art. 7 IFEG (s. Anhang) um und spielt als Koordinationsinstrument eine wichtige Rolle im interkantonalen Austausch: Sie regelt die Finanzierungsmodalitäten für den Aufenthalt von Personen mit speziellen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in sozialen Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons. Konkret garantieren die dem Konkordat beigetretenen Kantone den jeweiligen ausserkantonalen Einrichtungen grundsätzlich die Kostenübernahme für jene Klienten, die ihren zivilrechtlichen Wohnsitz nicht im Standortkanton der Einrichtungen haben.¹⁰ Die IVSE wird von der SODK koordiniert, für den Vollzug der IVSE wurde eine eigene Organisation geschaffen. Gestützt auf die Vereinbarung haben die Organe der IVSE ein Regelwerk (Organisationsreglement, Richtlinien) sowie Empfehlungen und Interpretationshilfen erlassen. Dazu gehören die IVSE-Richtlinie zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung LAKORE (Vereinbarungskonferenz IVSE 2007)¹¹ und die IVSE-Rahmenrichtlinien zu den Qualitätsanforderungen (Vorstand der Vereinbarungskonferenz IVSE 2005)¹². Damit stellt die IVSE auch über die Regelung ausserkantonomer Platzierungen hinaus ein wichtiges Instrument der interkantonalen Zusammenarbeit dar. Weiter betreut die SODK eine öffentlich zugängliche Datenbank, welche alle der IVSE unterstellten sozialen Einrichtungen der 26 Kantone und des Fürstentums Liechtensteins zusammenfasst. Enthalten sind unter anderem

¹⁰ Zu den sozialen Einrichtungen gehören unter anderem Behinderteneinrichtungen im Bereich B, welche der IVSE unterstellt werden können. Daneben beinhalten die sozialen Einrichtungen die Bereiche A und D (Sonderschulen), welche im Zusammenhang mit der NFA ebenfalls Veränderungen unterworfen waren und der Bereich C (Stationäre Einrichtungen Suchttherapie) ohne Zusammenhang zur NFA. Jeder Vereinbarungskanton kann einzelnen, mehreren oder allen Bereichen beitreten. Seit dem 1.4.2009 sind alle Kantone der IVSE beigetreten (GR als letzter Kanton). Nicht alle Kantone sind allen Bereichen beigetreten, aber alle dem Bereich B.

¹¹ Letzte Änderung 9. Dezember 2011, Inkrafttreten: 1. Januar 2012.

¹² Letzte Änderung: 13. September 2007; Inkrafttreten: 1. Januar 2008.

Angaben zum IVSE-Bereich, zur Methode der Leistungsabgeltung, zur Art und zur Trägerschaft der Einrichtung sowie zur Anzahl Plätze.¹³

3.2.3 Qualitative Anforderungen und gesetzliche Grundlagen

Qualitative Anforderungen an die Leistungserbringer

Grundlage für die qualitativen Anforderungen an die Leistungserbringer stellt das IFEG als Rahmengesetzgebung dar. Das Gesetz bezweckt, invaliden Personen den Zugang zu Werkstätten, Wohnheimen und anderen betreuten kollektiven Wohnformen sowie Tagesstätten zu gewährleisten. Es verpflichtet die Kantone unter anderem, in ihren Behindertenkonzepten «Grundsätze der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals» zu definieren und enthält Vorschriften zur Anerkennungsvoraussetzung von Institutionen. Dazu gehören Infrastruktur- und Leistungsangebote, welche den Bedürfnissen der Menschen mit Behinderung entsprechen und über das notwendige Fachpersonal verfügen sowie das Gewährleisten der Qualitätssicherung. Es beschreibt zudem die Aufgaben der Kantone und verpflichtet diese, wie erwähnt, ein entsprechendes Konzept zu erstellen. Darin sollten die Kantone darlegen, wie sie die bisherigen kollektiven Leistungen der Invalidenversicherung (IV) erbringen wollen, etwa welche Finanzierungsform für Beiträge an Einrichtungen gewählt wird usw. Die Konzepte mussten bei der erstmaligen Erstellung dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt werden. Dabei wurde dieser von der sog. IFEG-Kommission beraten, welche aus Vertretern des Bundes, der Kantone, der Behinderteneinrichtungen sowie Menschen mit einer Behinderung bestand.

Auch im IVSE-Regelwerk sind Rahmenrichtlinien zu den Qualitätsanforderungen enthalten, welche von allen Einrichtungen, die der ihr unterstellt sind, eingehalten werden müssen. Sie umfassen unter anderem die Organisation und das Betreuungskonzept der Einrichtung, jedoch auch die Ausbildung und die fachlichen Kompetenzen ihres Personals und der Leitung und die bauliche Ausstattung. Die IVSE-Rahmenrichtlinien zu den Qualitätsanforderungen werden von den Kantonen teilweise auch als Richtlinien für die innerkantonale Leistungserbringung verwendet. Die kantonalen Konzepte enthalten teilweise IVSE-konforme Regelungen, teilweise sind die Regelungen jedoch auch weitergehend oder aber abweichend von den IVSE-Richtlinien, eine Übersicht zu diesen Schnittstellen liefert Ecoplan/Kurt Moll (2011: 5ff.).

Die Mitgliederkantone der SODK Ost+ haben gemeinsame Qualitätsrichtlinien festgelegt und eine Systematik für die Regelung und Überprüfung der Anforderungen erarbeitet.¹⁴ Weitere konkrete, überkantonale Qualitätsstandards sind nicht bekannt. Das Fehlen derselben birgt die Gefahr von Qualitätsunterschieden zwischen den Kantonen, was im Hinblick auf eine interkantonale Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Finanzierungsmechanismen (s. unten) nicht optimal ist.

In einzelnen Kantonen besteht gemäss Stirnimann (2012: 19) das Anliegen, die bisherigen Qualitätsanforderungen der BSV/IV-2000 Norm auch als Grundlage für die Anforderungen der IVSE festzulegen. Erstere werden von den Kantonen teilweise verwendet, wo die eigenen kantonalen Vorgaben noch nicht erarbeitet worden sind. Diesbezüglich wurde von der SODK nach einer Evaluierung der IVSE beschlossen, dass die Anforderungen der IVSE an die interne Qualitätssicherung

¹³ Die IVSE-Datenbank online: <http://www.sodk.ch/de/ueber-die-sodk/ivse-datenbank.html>

¹⁴ Es steht den Mitgliedskantonen frei, die Qualitätsrichtlinien sinngemäss umzuformulieren und/oder durch weitere Indikatoren zu ergänzen.

von Einrichtungen und die Weiterentwicklung der BSV/IV-2000 Norm geprüft werden sollen (vgl. SODK 2011: 2).

Kantonale Gesetzgebung

Die Kantone konkretisieren die qualitativen Anforderungen in kantonalen Gesetzen und den entsprechenden Verordnungen über Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen und anderen Richtlinien der kantonalen Sozialämter. Diese umfassen Qualitätsstandards und –indikatoren, deren Erfüllung von den Leistungserbringern in den Regelungsbereichen Betriebsbewilligung, Betriebsanerkennung und IVSE-Anerkennung (Leistungsvertrag mit Betriebsbeiträgen) verlangt wird.

Die Übernahme der neuen Aufgabe vom Bund im Jahr 2008 erforderte in nahezu allen Kantonen eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen, insbesondere für die Übergangszeit 2008-2010, nur vereinzelt waren wenige oder keine Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen nötig. Dabei könnte man von drei Phasen bei der Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen sprechen: In der ersten Phase, vor Inkrafttreten NFA, wurden in wenigen Kantonen Anpassungen (an schon bestehenden Gesetzen) vorgenommen, z.B. in Luzern und Schwyz, wobei teilweise bereits auf Formen der Pauschalfinanzierung umgestellt wurde. In der zweiten Phase, vom Beginn der Übergangsfrist 2008 bis Ende 2011 stand mit der Ausarbeitung der Behindertenkonzepte die programmatische Ebene im Vordergrund. Abgesehen von einigen (befristeten) Beschlüssen – etwa über Betriebsbewilligungen und Aufsicht von spezialisierten Angeboten für Menschen mit Behinderung – wurden praktisch keine rechtlichen Anpassungen vorgenommen.

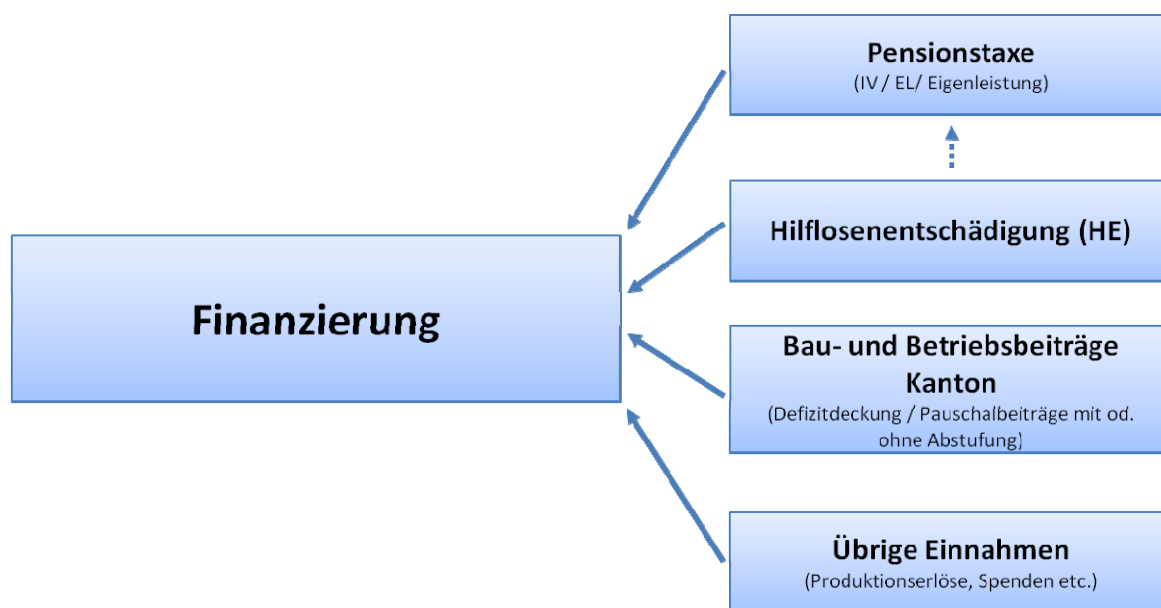
Nun, in der dritten Phase, wird für die Umsetzung der neuen Modelle in vielen Kantonen das kantonale Recht angepasst, teilweise werden auch neue, eigene Behindertengesetze erarbeitet. In wenigen Kantonen liegen diese zum jetzigen Zeitpunkt schon vor und wurden schon in Kraft gesetzt – bspw. im Kanton Graubünden – oder wurden im Kantonsparlament verabschiedet, wie im Kanton St. Gallen (vgl. Kantonsrat St. Gallen 2012a). In den meisten Kantonen sind die Arbeiten zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen für die Einführung neuer Modelle zurzeit jedoch noch im Gang (Stand August 2012) und die definitive Inkraftsetzung neuer Gesetzesgrundlagen wird erst 2014 oder 2015, in einigen Kantonen gar erst 2018 oder 2019 erfolgen. Unter anderem deshalb wurden die Übergangsbestimmungen z.T. verlängert, etwa diejenigen zur Finanzierung (d.h. die Finanzierung erfolgt nach denselben Rahmenbedingungen wie vor 2008).

3.2.4 Finanzierung

Die Finanzierungsbeiträge der Kantone an die Leistungserbringer sind grundsätzlich subsidiär: D.h. die Einrichtungen finanzieren sich über Produktionserlöse (falls vorhanden) und über Pensionstaxen¹⁵ der Erwachsenen mit Behinderung, welche teilweise aus a) der individuellen IV-Rente, b) Ergänzungsleistungen und c) Hilflosenentschädigungen der IV (Art. 42ff. IVG) alimentiert werden. Die Hilflosenentschädigungen fliessen teilweise auch direkt an die Institutionen. Die übrigen Kosten werden von den Kantonen übernommen (s. Abb. 3).

¹⁵ Der Maximalbetrag der Eigenleistung wird jeweils so festgelegt und periodisch überprüft, dass keine Person mit Behinderung in einer Einrichtung auf Sozialhilfe angewiesen ist [gemäss Einführungsgesetz vom 24. Oktober 2007 zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Ergänzungsleistungsgesetz), NG 741.3].

Abbildung 3: Finanzierung von Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderung, Typisches Beispiel für den Leistungsbereich «Wohnen»



Eigene Darstellung.

Vor der NFA und während der Übergangszeit erfolgte die Leistungsabgeltung in der Mehrzahl der Kantone durch eine nachschüssige Defizitdeckung der Einrichtungen. Seit 2011 muss (bei Vorliegen eines genehmigten Konzeptes) diese allerdings nicht mehr nach den bisherigen Grundsätzen erfolgen. Bei der Ausgestaltung der Finanzierungsbeiträge kann grundsätzlich zwischen folgenden drei Systemen gewählt werden:

1. Defizitdeckung
2. Leistungsvereinbarungen mit Pauschalbeiträgen
 - 2a. Pauschalbeiträge für bestimmte Unterbringungsformen ohne Abstufung
 - 2b. Pauschalbeiträge mit abgestufter Leistungsabgeltung (nach individuellem Betreuungsbedarf)
3. Subjektfinanzierung

Seit der Übernahme des Bereichs durch die Kantone sind die Finanzierungsmodalitäten einem markanten Veränderungsprozess unterworfen: Betriebsbeiträge werden zunehmend als Pauschalen ausbezahlt, welche auf der Erfüllung zuvor erarbeiteter und verabschiedeter Leistungsvereinbarungen gründen. Bei der Leistungsabgeltung besteht darüber hinaus ein Trend hin zu abgestuften Beiträgen. Der Übergang zur Pauschalfinanzierung wird gemäss IVSE (Art. 23) von den Vereinbarungskantonen auch angestrebt. Im Folgenden werden die Finanzierungsformen erläutert und ihre Anwendung in den Kantonen anhand von Beispielen beschrieben.

Sowohl beim System der Defizitdeckung, als auch bei den Leistungsvereinbarungen findet zudem eine Entwicklung hin zu Vollkostenabrechnungen statt (d.h. auch Investitionskosten usw. werden berücksichtigt), wobei die direkten Beiträge der Kantone an die Institutionen z.T. reduziert oder gänzlich abgeschafft werden. Dadurch müssen die Pensionstaxen erhöht werden, welche von den Klientinnen und Klienten über die IV, die EL und das eigene Vermögen bezahlt werden muss (die EL übernimmt, was nicht von den Behinderten selbst geleistet werden kann). Diese Verlagerung führt dazu, dass vermögende Behinderte stärker als zuvor belastet werden und trägt zum starken

Kostenwachstum in der EL bei. Unklar ist, ob sich die direkten Kantonsbeiträge effektiv um dasselbe Ausmass reduzieren lassen.

Defizitfinanzierung

Die Leistungsabgeltung nach der Methode Defizitdeckung entspricht dem verwendeten System vor NFA und während der Übergangszeit. In der Botschaft der St. Galler Regierung zum neuen «Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung vom 5. Juni 2012» (2012b: 34) wird die Defizitdeckung folgendermassen definiert:

«Bei der Methode D [Defizitdeckung] kontrolliert der Standortkanton das Budget der Einrichtung unter Berücksichtigung der prognostizierten Auslastung und legt den anrechenbaren Nettoaufwand gemäss IVSE¹⁶ fest. Darauf basierend bestimmt der Kanton die Leistungsabgeltung je Einheit (Person/Tag/ Stunde) sowie die Eigenleistung der Nutzerinnen und Nutzer und leistet auf der Basis von Einzelrechnungen je Nutzerin und Nutzer Vorschusszahlungen. Aufgrund der Prüfung der Jahresrechnung werden vom Kanton schliesslich der definitive anrechenbare Nettoaufwand und die definitive Leistungsabgeltung definiert und ein allfälliges Restdefizit übernommen.»

Gemäss Angaben des Sekretariats SODK wenden zurzeit (Stand: Juni 2012) noch neun Kantone die Methode Defizitdeckung zur Leistungsabgeltung an (AI, AR, BE, FR, JU, NE, SH, TG, VD). Sechs davon planen den Wechsel auf eine pauschale Abgeltung der Leistungen, entweder auf ein Finanzierungssystem mit Einheitspauschale (NE, VD) oder auf die abgestufte Leistungsabgeltung (AI, AR, SH, TG).

Pauschale Leistungsabgeltung

Hier wird die Abgeltung der Leistungen aufgrund von Erfahrungswerten, Schätzungen und Budgetierung im Voraus zwischen dem Kanton und der Einrichtung in einer Leistungsvereinbarung festgelegt (im Kanton St. Gallen beispielsweise auf der Basis von monatlichen Einzelrechnungen der Nutzerinnen und Nutzer). Die Aufenthalte der Leistungsbeziehenden werden somit durch eine Pauschale finanziert, wobei der Kanton keine Defizite der Einrichtungen übernimmt. Damit sind die Beiträge der Kantone nicht mehr vom Betriebsergebnis abhängig. Die Einrichtungen tragen damit ein grösseres finanzielles Risiko, sie müssen durch wirtschaftliche Betriebsführung ein ausgeglichenes Rechnungsergebnis anstreben. Demgegenüber stehen grössere betriebswirtschaftliche Freiheiten.

Abgestufte Pauschale Leistungsabgeltung

Bei der abgestuften Leistungsabgeltung werden die Leistungstarife nach dem effektiven, individuellen Betreuungsbedarf (IBB) der Klientinnen und Klienten ausgerichtet, man spricht von subjektorientierter Objektfinanzierung. Die Kantone leisten folglich weniger Beiträge bei Menschen mit geringem Betreuungsbedarf als für Menschen mit hohem Betreuungsbedarf. Dies bedingt allerdings eine einheitliche und konsistente Kostenrechnung der Leistungserbringer in den Kantonen: Die Bereiche Wohnen und Tagesstruktur müssen getrennt ausgewiesen werden, wie auch fixe versus betreuungsabhängige Kostenanteile (Objektkosten und Betreuungskosten). Darüber hinaus wird für den Leistungsbezug ein kantonales oder überregionales Stufensystem des IBBs benötigt und ein Instrument zu dessen Ermittlung bei den Leistungsbezügern und -bezügern. Überdies entstehen

¹⁶ Der anrechenbare Nettoaufwand ergibt sich aus dem anrechenbaren Aufwand (Personal- und Sach- inkl. Kapitalkosten und Abschreibungen) abzüglich des anrechenbaren Ertrages (Einnahmen aus dem Leistungsbereich inkl. Kapitalerträge sowie freiwillige Zuwendungen). Vgl. IVSE Art. 20 f.

bei den leistungserbringenden Betrieben mit dem Wegfall der Defizitdeckung Gewinne und Verluste. Um diese auszugleichen, werden zweckgebundene Schwankungsfonds gebildet.

Die Kantone GL, GR, NW, SO und ZH und führten kantonsintern bereits die abgestufte Leistungsabgeltung ein. Beispielsweise haben Zürich und Glarus für den Wohnbereich auf den 1. Januar 2012 gestufte Tarife eingeführt, Nidwalden hat zum selben Zeitpunkt sowohl für Wohnen wie auch für Tagesstruktur gestufte Tarife eingeführt, welche sich an die Einstufung der Hilflosenentschädigung anlehnen. Im Kanton Solothurn wurden Anfang 2010 für die Leistung Wohnen gestufte Tarife nach dem System GBM¹⁷ eingeführt, ab dem 1. Januar 2012 gilt GBM in Solothurn auch bei Werkstätten.

Der Leitsatz einer Leistungsabgeltung, welche den IBB berücksichtigt, gilt für die ganze SODK Ost, weshalb das abgestufte Finanzierungsmodell in den nächsten Jahren auch in den Kantonen AI, AR, SG, SH und TG eingeführt wird. Im Kanton St. Gallen konnte die Gesetzgebungsphase im Juni 2012 abgeschlossen werden, wann das neue Spezialgesetz in Kraft tritt wurde noch nicht festgelegt.¹⁸ Der Wechsel zur Pauschalermethode wurde allerdings bereits auf Anfang 2011 vollzogen.

Weitere Kantone haben heute Leistungsvereinbarungen mit Pauschalfinanzierung ohne Abstufung, planen jedoch auch die Einführung von abgestuften Leistungsvereinbarungen etwa LU, AG und oder die Westschweizer Kantone GE und VS. In der Region Westschweiz wurde ein regionales Instrument zur Messung des IBBs entwickelt, welches Kostentransparenz ermöglichen soll.¹⁹ Dies spricht dafür, dass Leistungen in den Mitgliedskantonen der SODK Westschweiz zukünftig abgestuft abgegolten werden sollen. In anderen Kantonen wie UR, OW oder SZ und TI werden die Leistungen mutmasslich bis auf Weiteres pauschal ohne Abstufung abgegolten.

Subjektfinanzierung

Im Kontrast zur Objektfinanzierung (Entschädigung der Leistungserbringer) wird bei der echten Subjektfinanzierung die Person mit einer Behinderung (oder ihre gesetzliche Vertretung) direkt mit finanziellen Mitteln ausgestattet, welche diese für den Einkauf der aufgrund der Einschränkungen benötigten Leistungen benötigt. Entscheidender Unterschied zu den übrigen Modellen ist, dass die Nutzerinnen und Nutzer selbst bestimmen, welcher Bedarf durch wen gedeckt wird, sei dies eine leistungserbringende Institution, Organisation oder Person. Damit soll ein Beitrag zur Stärkung der Selbstbestimmung, Eigenverantwortung und Wahlfreiheit der Nutzerinnen und Nutzer geleistet werden. Dabei wird bei der Ausgestaltung der Modelle darauf abgezielt, dass Personen mit einer Behinderung die Möglichkeit erhalten, sich frei für entweder stationäre, teilstationäre oder ambulante Angebote zur Deckung ihres Bedarfs zu entscheiden, die Wahl soll also nicht durch Finanzierungsmodelle gesteuert werden (Jaggi 2008: 11). Die Höhe der finanziellen Leistung bemisst sich am Bedarf der Person mit einer Behinderung. Gemäss Jaggi (2008: 6) ist in diesem Modell prinzipiell kein Leistungsvertrag zwischen dem Kanton und der leistungserbringenden Institution notwendig.

¹⁷ GBM = System zur Gestaltung der Betreuung von Menschen mit Behinderung. Siehe www.insos.ch

¹⁸ Allerdings ist für die Erarbeitung des Benchmarkings zur Festlegung von Maximalwerten für die Betreuungskosten pro IBB-Stufe und weiteren zu bestimmenden Parametern eine Einführungsphase von 4 Jahren vorgesehen.

¹⁹ Für detaillierte Informationen zum Instrument, den sog. OLMIS-Rastern vgl. <http://www.fr.ch/sps/de/pub/projekte/nfa/olmis.htm>

Die Kantone BE, BS und BL streben die Umsetzung eines Modells mit «möglichst weitgehender» Subjektfinanzierung an, sie behalten sich lediglich vor, vereinzelte Angebote weiterhin objektbezogen zu finanzieren, etwa flankierende Massnahmen zur Unterstützung der Nutzerinnen und Nutzer im Umgang mit der Subjektfinanzierung (Stirnemann 2012: 8). Die Erarbeitung des neuen Finanzierungsmodells ist aufwendig, in mehreren Projekten werden die nötigen Grundlagen für die Umsetzung geschaffen: Gemeinsam entwickeln die drei Kantone ein von Institutionen unabhängiges Verfahren zur individuellen Bedarfsermittlung und Leistungsbemessung (VIBEL), welches bis Ende 2012 erprobt wird. Weitere Umsetzungsschritte hinsichtlich Qualitätssicherung, Rechtssetzung, Finanzierung, Controlling und flankierende Massnahmen sind in Vorbereitung. Geplant ist die Erarbeitung der notwendigen Richtlinien bis 2013, die definitive Einführung ist circa 2019 geplant.²⁰ Zur Zeit sind Übergangsregelungen in Kraft; in BE werden die Beiträge mittels Defizitdeckung ausbezahlt, BS und BL verwenden Pauschalen ohne Abstufung (Stand Juli 2012). Auf den Seiten 22 und 23 findet sich eine kurze Würdigung der beschriebenen vier Finanzierungssysteme.

3.2.5 Instrumente der Bedarfserhebung und der Angebotsplanung

Seit 2008 haben die Kantone begonnen, das in ihrem Wohngebiet vorhandene Angebot und den aktuellen Bedarf an Plätzen systematisch zu erfassen. Darüber hinaus muss – für die Gewährleistung eines nachfrageorientierten Angebots die zukünftige Bedarfsentwicklung abgeschätzt werden, was für die Kantone eine grosse Herausforderung darstellt. Bei Bedarfsermittlung und Angebotsplanung werden unterschiedliche Instrumente bzw. Verfahren angewendet, bzw. zurzeit entwickelt. Teilweise wird interkantonal zusammengearbeitet, wobei die Zusammenarbeit von der gemeinsamen Definitionen der angewendeten Verfahren zur Bedarfsermittlung und gemeinsamen Basisdaten mit periodischen Planungskonferenzen bis hin zur gemeinsamen Organisation der Bedarfsanalyse und Angebotsplanung, mit zentralisierten Datenbanken und der Entwicklung von gemeinsamen Instrumenten zur Bedarfsermittlung reicht.

Sehr ausgeprägt ist die Koordination in der Region SODK Ost+, wo die Bedarfsermittlung und die Angebotsplanung für stationäre Angebote für die ganze Ostschweiz gemeinsam erstellt und unter den Kantonen abgestimmt wird. Sie basiert auf verschiedenen Elementen wie Befragung der Institutionen, Angebotsmonitoring (Strukturmerkmale und Weiterentwicklung der Institutionen), aber auch auf einer internetbasierten Platzübersicht der Region und einer zentralisierten Warteliste.

In den lateinischen Kantonen wird kantonal geplant, allerdings wird ein methodischer Rahmen dafür vorgegeben und die existierenden und geplanten Plätze jedes Kantons in einer gemeinsamen Datenbank jährlich aktualisiert.

Im Kanton Luzern geht man für die Abschätzung des zukünftigen Bedarfs vom Ist-Zustand aus, wobei mit Hilfe von Expertenwissen abgeschätzt wird, wie sich verschiedene Faktoren wie die Bevölkerungsentwicklung auf den Bedarf an verschiedenen Plätzen auswirken werden (Regierungsrat des Kantons Luzern 2012: 5 ff.). Zur Abstimmung des regionalen Angebots wird in der Zentralschweiz die Datenerfassung koordiniert und werden Planungskonferenzen abgehalten.

Wie in 3.2.2. erläutert, ist die interkantonale Zusammenarbeit bei der Leistungserbringung für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen von besonderer Bedeutung. Die meisten

²⁰ Für detailliertere Informationen siehe <http://www.behindertenhilfe-bs-bl.ch/> und den «Bericht des Regierungsrates zur Behindertenpolitik im Kanton Bern 2011» unter <http://www.gef.be.ch>.

Kantone versuchen denn auch die Bedarfsplanung regional zu gestalten. Doch die Koordination von Angebot und Nachfrage zwischen den Kantonen stellt weiterhin eine relativ grosse Herausforderung dar.

3.3 Hypothesen zu den Auswirkungen der neuen Versorgungsmodelle

Im Vorfeld der Abstimmung über die NFA im Jahr 2004 wurden von einzelnen Gruppen (u. a. Behindertenorganisationen) die Vorteile der Aufgabenentflechtung angezweifelt. Sie befürchteten, dass die kollektiven Beiträge für Menschen mit Behinderung zurückgehen und unterschiedliche Standards in den Kantonen entstehen könnten. Auch seitens der Einrichtungen gab es nach Angaben des Sekretariats SODK Befürchtungen, etwa dass die Finanzierungssicherheit nicht gewährleistet werden könnte.

Doch durch die Übergangsbestimmungen in der Bundesverfassung wurde ein geregelter Systemwechsel ermöglicht. Gemäss dem Sekretariat SODK sind keine Rechtsbeschwerden von Institutionen bekannt, wonach diese Übergangsbestimmungen von den Kantonen nicht eingehalten worden seien. Auch die Entwicklung der neuen Versorgungsmodelle (insbesondere die Finanzierung) kann bisher als gelungen gewertet werden. Allerdings ist der Prozess zur Erarbeitung der notwendigen Grundlagen wie erwähnt in der Mehrzahl der Kantone noch nicht abgeschlossen, neue Regelungen sind erst in einzelnen Ständen in Kraft. Aus diesem Grund ist es für eine Beurteilung der Wirkung der Aufgabenentflechtung in diesem Bereich zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh. Im Allgemeinen kann zur Kompetenzverlagerung des Aufgabenbereichs zu den Kantonen jedoch Folgendes bemerkt werden:

Insgesamt haben sich die Handlungsspielräume der Kantone massgeblich vergrössert. Entscheidungskompetenz und Finanzierungspflicht fallen zusammen, damit wird eine zuvor fehlende institutionelle Kongruenz geschaffen und eine Politik ermöglicht, die näher an den Leistungsbeziehenden und Leistungserbringenden ist und damit besser auf ihre Bedürfnisse eingehen kann.

Die Institutionenfinanzierung durch das BSV vor Einführung der NFA kam einer Defizitgarantie gleich, was möglicherweise eine betriebswirtschaftliche Orientierung der Institutionen gehemmt hat. Der ab 2011 einsetzende Veränderungsprozess bei den Finanzierungsmodalitäten von der Defizitdeckung zur Pauschalabgeltung wird vom Generalsekretariat SODK als positiv beurteilt. Insbesondere die Einführung von abgestuften Leistungsabgeltungen auf Basis von verschiedenen Bemessungssystemen trägt dazu bei, dass Leistungen und die Kosten der Leistungserstellung interinstitutionell und interkantonal besser vergleichbar werden. Ein solches *Benchmarking* erleichtert die Steuerung durch die Kantone, da die nötigen Informationen dazu vorhanden sind. So können die neuen Finanzierungsmodelle das finanzielle Risiko der Kantone senken und durch bessere Transparenz und Vergleichbarkeit zu Kostensenkungen beitragen. Allerdings setzt *Benchmarking* zwingend voraus, dass definierte Sachverhalte nach gleichen Regeln standardisiert erfasst werden. Welche finanziellen Auswirkungen die Einführung von direkten Beiträgen an die Leistungsbeziehenden, wie in Bern und den beiden Basel geplant, haben wird, ist kaum abschätzbar. Die betroffenen Kantone rechnen mit einem kostenneutralen Wechsel. Die Gültigkeit dieser Annahme darf jedoch hinterfragt werden, insbesondere weil die Evaluation des Pilotprojekts

Assistenzbudget des Bundes gezeigt hat, dass die Kosten des Assistenzmodells (eine Ausprägung der echten Subjektfinanzierung) gegenüber dem bisherigen Modell erhöht sind (BSV 2007: 130).

In den kantonalen Finanzierungsmodellen wird neu auch zwischen «Wohnen» und «Tagesstruktur» unterschieden (früher zusammen aufgeführt unter «Wohnen mit Beschäftigung»), zudem wird eine Unterscheidung zwischen Werkstätten (Auszahlung von Lohn) und Tagesstätten (nur Beschäftigung) gemacht. Diese Änderungen tragen langfristig zur Schaffung von mehr Transparenz und Vergleichbarkeit bei und lassen eine exaktere Erfassung der Betriebskosten zu. Was den Vergleich von Kosten betrifft, wurde bis anhin in erster Linie festgestellt, dass die Kosten für eine bestimmte Leistung (z.B. ein Betreuungstag für eine Person mit Betreuungsbedarf «Stufe 2») zwischen den Einrichtungen und zwischen den Kantonen sehr stark variieren (vgl. Hausammann 2012). Allerdings sind interinstitutionelle und interkantonale Vergleiche basierend auf den neuen Finanzierungsmodalitäten zum jetzigen Zeitpunkt noch kaum möglich, da diese noch nicht implementiert wurden, bzw. noch kaum Erfahrungen damit gesammelt werden konnten.

Die Einführung der nach Betreuungsaufwand abgestuften Leistungsabgeltung in zahlreichen Kantonen bringt einen weiteren Vorteil mit sich: Damit können Fehlanreize zur Quersubventionierung von den leicht behinderten Personen hin zu den Schwerbehinderten beseitigt werden und Anreize geschaffen werden, die Betreuung von Schwerstbehinderten gemäss dem Leistungsaufwand zu finanzieren. Dies unterstützt die Spezialisierung auf besondere Behinderungen, die mit hohem Betreuungsaufwand verbunden sind, welche für die Institutionen wirtschaftlich möglicherweise nicht tragbar wäre.

Darüber hinaus ist zu bemerken, dass die verschiedenen Finanzierungsmodelle nicht eine simple Zahlungsmodalität bezeichnen, sondern mit unterschiedlichen Wertvorstellungen verbunden und eng an die Behindertenpolitik gekoppelt sind. Insbesondere der Übergang zur echten Subjektfinanzierung, welcher in den Kantonen Bern und den beiden Basel vollzogen wird, ist Abbild eines sich vollziehenden Paradigmenwechsels: Während bei der Objektfinanzierung der Versorgungsgedanke im Vordergrund steht, werden in Modellen der Subjektfinanzierung die Partizipation und die Selbstbestimmung der Menschen mit Behinderung in das Zentrum gerückt (Prerost 2000: 149).²¹ Insofern kann gesagt werden, dass durch die Verlagerung der Aufgabe durch die NFA Entwicklungsprozesse wie oben genannten beschleunigt oder gar erst ermöglicht werden konnten.

Bezüglich der Qualität der Leistungen für Erwachsene mit Behinderungen lässt sich noch nicht beurteilen, ob sich diese zwischen den Kantonen stark auseinanderentwickeln wird oder nicht, obgleich die Regionalkonferenzen hier ein gutes Korrektiv bilden könnten. Zudem ist anzunehmen, dass die Überprüfung der Einhaltung qualitativer Anforderungen und die Abschätzung des Bedarfs durch die Verlagerung zu den Kantonen aufgrund deren Nähe zu den Einrichtungen eher erleichtert wurden.

Auch die IVSE als Konkordat mit dem Ziel der Ermöglichung von Aufhalten in sozialen Einrichtungen ausserhalb des Wohnkantons funktioniert gemäss Ecoplan (2012: 5) grundsätzlich gut. Bei der durch Ecoplan durchgeführten Evaluation der Umsetzung der IVSE und des Anpassungsbedarfs aufgrund der kantonalen Behindertenkonzepte wurden dennoch einige

²¹ Eine ausführliche Beschreibung der Umsetzung der Subjektfinanzierung im Behindertenwesen und ihre Auswirkungen auf die leistungserbringenden Kantone liefert Stirnimann 2012.

Vollzugsprobleme festgemacht, die einen gewissen Handlungsbedarf generieren.²² Unter anderem ergeben sich durch die Unterschiede beim Leistungsabgeltungssystem teilweise Probleme bei der interkantonalen Abrechnung von Leistungen.

Ob die Aufgabenentflechtung im Bereich Erwachsene mit Behinderungen zu Effizienzgewinnen geführt hat, kann wie erwähnt nicht abschliessend gesagt werden, doch in 3.4. werden erste Hinweise auf die Kostenentwicklung der Leistungserbringer von 2006 bis 2010 gegeben. Dabei ist zu bemerken, dass die Erarbeitung der neuen Behindertenkonzepte in den Kantonen und die Schaffung der Grundlagen zu deren Umsetzung in den vergangenen Jahren zwangsläufig einen erheblichen Mehraufwand verursacht haben. Zudem wurden in der Übergangsphase dieselben Leistungen entrichtet wie vor NFA.

Aus den obigen Erläuterungen lassen sich zusammengefasst folgende Feststellungen und Hypothesen formulieren:

- Kurzfristig, d.h. zumindest für den Zeitraum der Übergangsperiode von 2008-2010 lassen sich keine Kostensenkungen beobachten, da die Kantone verpflichtet waren, die Leistungen der IV von den Kantonen im gleichen Umfang weiterzuführen und die Erarbeitung der kantonalen Behindertenkonzepte und der Grundlagen zu deren Umsetzung administrativen Mehraufwand verursacht haben.
- Mittel- und längerfristig, d.h. einige Jahre nach Inkraftsetzung der neuen Versorgungsmodelle ab ca. 2015 soll die leistungsorientierte Pauschalfinanzierung zur besseren Vergleichbarkeit von Leistungen und deren Kosten führen, was zu einer besseren Steuerung durch die Kantone und möglicherweise zu Kosteneinsparungen führen könnte.
- Durch die Ausbildung verschiedener Abrechnungssysteme (Defizit- / (abgestufte) Pauschalfinanzierung, Subjektfinanzierung) wird die interkantonale Vergleichbarkeit vorerst nicht verbessert. Dies könnte die interkantonale Koordination bei ausserkantonalen Platzierungen erschweren, was sich negativ auf die Entwicklung des Anteils ausserkantonomer Platzierungen auswirken könnte. Der negative Zusammenhang ist allerdings nicht empirisch belegt.

3.4 Quantitative Analyse: Entwicklung der Betriebskosten von Leistungserbringern 2006-2010 und Entwicklung der Klientenfluktuation

Im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsberichtes Finanzausgleich soll versucht werden, Effizienzgewinne in den wichtigsten Aufgabenbereichen, die im Rahmen NFA entflochten wurden, zu quantifizieren. Dabei war explizit vorgesehen, diese Frage nicht wie im ersten Wirksamkeitsbericht im Wesentlichen auf die Nationalstrassen zu beschränken, sondern auch eine quantitative Analyse der Effizienzgewinne in im Bereich der sozialen Einrichtungen, vorzunehmen. Wie aus der

²² Gestützt auf den ermittelten Handlungsbedarf wurden vom Vorstand Beschlüsse zu den einzelnen Empfehlungen gefasst. Darauf basierend werden derzeit (Stand Juli 2012) Vorschläge zur Anpassung des Regelwerks erarbeitet und weitere Abklärungen eingeleitet. Beispielsweise sollen die IVSE-Richtlinien zur Ermöglichung und Regelung von abgestuften Tarifen angepasst werden, eine Liste der anerkannten Bildungstitel des Fachpersonals im IVSE-Regelwerk stufengerecht verankert werden und Abklärungen zu verschiedenen Übergängen zwischen dem Bereich Erwachsene mit Behinderung und weiteren Systemen der sozialen Sicherung einleiten, welche heute laut Ecoplan nicht optimal gelöst sind.

Literaturanalyse und den Ausführungen in 3.1-3.3 hervorging, stehen einem solchen Vorhaben für den Bereich soziale Einrichtungen jedoch erhebliche Probleme gegenüber, dasselbe gilt für den Aufgabenbereich Sonderschulung, wie sich im Kapitel 4 zeigen wird.

Die gewichtigste Einschränkung ist, dass bei beiden Aufgaben im Bereich soziale Sicherheit von 2008-2010 aufgrund der Übergangsregelung die Leistungen der IV vor NFA von den Kantonen in vergleichbarer Weise weitergeführt wurden und die neuen Finanzierungsmodelle gegenwärtig noch nicht in allen Ständen implementiert sind (Stand Juli 2012). Die aktuellsten verfügbaren Daten zu den Leistungsbezügern und der Kostenentwicklung bei den Leistungserbringern stammen aus dem Jahr 2010. Folglich lassen sich lediglich Aussagen über die Kostenentwicklungen in der Übergangsfrist machen, wobei Kostenschwankungen nicht mit den neuen Regimes der Kantone begründbar sind.

Deshalb wird im Rahmen des Berichts darauf verzichtet, für diese Bereiche allfällige Effizienzgewinne im Rahmen der Aufgabenentflechtung quantitativ zu analysieren. Stattdessen werden für den Aufgabenbereich soziale Einrichtungen – als Veranschaulichung und Ergänzung zum qualitativen Teil – zwei Indikatoren für den Zeitraum 2006-2010 berechnet, einer zur Kostenentwicklung aus der betrieblichen Perspektive, einer zum Anteil der Leistungsbeziehenden, welche ausserkantonale Angebote nutzen. Allerdings muss auch die Aussagekraft dieser Indikatoren relativiert werden, da neben der bereits erwähnten Übergangsfrist weitere Probleme durch die zweifelhafte Datenqualität und definitorische Unklarheiten in der verwendeten Statistik bestehen.

Indikatoren

Im Bereich Institutionen für Erwachsene Behinderte wird die Kostenentwicklung einer definierten Leistung, bzw. eines «Produktes» über den Zeitraum 2006-2010 betrachtet. Denkbare Indikatoren in diesem Bereich wären die Betriebskosten pro Betreuungstag, oder die Kosten pro betreuten Patienten.²³ In diesem Bericht berechnet wurden die nominalen²⁴ Nettobetriebskosten pro Betreuungstag²⁵ für folgende Betriebsarten: Wohnheime mit Beschäftigung, Heime (ohne Beschäftigung), Tagesstätten (Beschäftigung ohne Lohn).²⁶ Ergänzend zur Kostenanalyse wird berechnet, wie sich der Anteil ausserkantonale «platzierter» Klientinnen und Klienten von 2006 bis 2010 entwickelt hat. Dazu wird die gesamtschweizerische Anzahl Klientinnen und Klienten, welche innerhalb eines Jahres Angebote in Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnsitzkantons nutzen, relativ zur Gesamtanzahl der Klientinnen und Klienten betrachtet. Dies gibt – im weiteren Sinne – auch einen Eindruck über die Intensität der interkantonalen Koordination des Angebots.

Daten

²³ Neben dieser betriebswirtschaftlichen Perspektive ist auch eine Betrachtung der Finanzierungsseite denkbar. Als Indikator könnte etwa die Entwicklung der öffentlichen (kollektiven) Beiträge (von IV und Kantonen) an Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderungen, relativ zur Entwicklung der gesamten öffentlichen Ausgaben der betroffenen öffentlichen Sektoren verwendet werden. Allerdings lassen die vorhandenen Daten der öffentlichen Finanzstatistik (zurzeit noch) nur eine unzureichende Zusammenstellung der kollektiven Beiträge der IV und der Kantone an die Einrichtungen zu. Auch sind die öffentlichen Ausgaben als Indikator für die Kostenentwicklung weniger gut geeignet als die Betriebskosten.

²⁴ Nominal = ohne Bereinigung der teuerungsbedingten Kostenzunahmen.

²⁵ Unter der Anzahl Beherbergungs- und Betreuungstage wird gemäss SOMED das Total der Tage pro Jahr verstanden, welche Klientinnen und Klienten in einer Institution verbracht haben (ohne Reservationstage).

Es wurden die nominalen Werte für die Betriebskosten verwendet, d.h. es wurde keine Bereinigung der teuerungsbedingten Kostenzunahmen vorgenommen.

²⁶ Zu den Einrichtungen für Menschen mit Behinderung gehören auch Werkstätten (Beschäftigung mit Lohn). Aufgrund sehr starker Schwankungen in den vorhandenen Werten, die auf Unregelmässigkeiten in der Datenerhebung hinweisen wurden die Betriebskosten für Werkstätten nicht betrachtet.

Die Berechnung der Indikatoren erfolgt anhand von Betriebsdaten aus der Statistik der sozialmedizinischen Institutionen (SOMED) des Bundesamtes für Statistik (BFS, vgl. BFS 2006-2010). Die SOMED basiert auf einer jährlichen Befragung von Betrieben, welche sich um Betagte und Menschen mit einer Behinderung kümmern. Sie enthält Angaben zum Angebot, den erbrachten Leistungen, den Klientinnen und Klienten und dem Betreuungspersonal der Betriebe, sowie zu ihrer Betriebsrechnung. Aufgrund einer Revision des Fragebogens im Jahr 2006 sind die Ergebnisse der Jahre 2006-2010 nicht mit denjenigen aus der vorherigen Periode vergleichbar. Allerdings bestehen (v.a. seitens der Kantone) bezüglich der Datenqualität der SOMED-Statistik Vorbehalte²⁷, was die Aussagekraft der hier vorgestellten Ergebnisse einschränkt. Für die Berechnung der Betriebskosten pro Betreuungstag wurden detailliertere Daten benötigt, als in den Standardtabellen des BFS ausgewiesen, sie finden sich im Anhang.²⁸

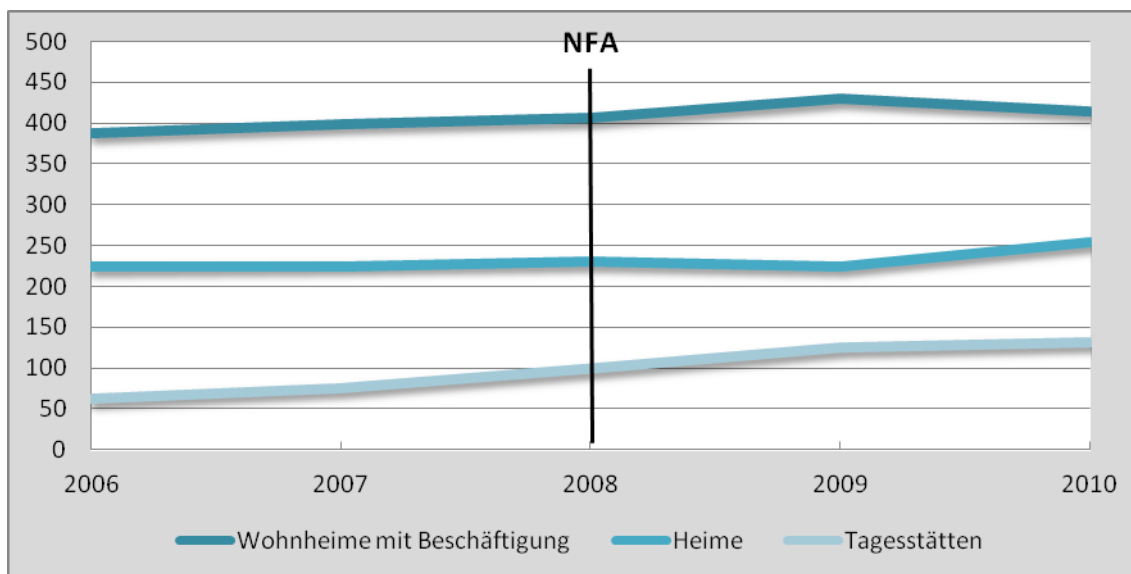
Resultate

Grafik 1 zeigt, dass die Betriebskosten pro Betreuungstag für verschiedene Betriebsarten unterschiedlich hoch sind. Während ein Betreuungstag in einem Wohnheim mit Beschäftigung in der Schweiz zwischen 2006 und 2010 durchschnittlich ungefähr 400 Franken kostete, wurden für einen Tag in einem Heim etwa 230 Franken aufgewendet, in Tagesstätten rund 100 Franken (s. Tabellen 1 - 3 unten). Bei allen Kostenträgern lässt sich eine Zunahme der nominalen Betriebskosten pro Betreuungstag in der Periode 2006-2010 beobachten. Am stärksten war die Zunahme bei den Tagesstätten, wo sich die Kosten mehr als verdoppelt haben (+ 108%, s. Tabelle 3), allerdings ausgehend von einem tiefen Niveau. Geringer war der Kostenzuwachs bei den Wohnheimen mit Beschäftigung und den Heimen (+ 7% resp. + 13%, s. Tabellen 1 und 2). Wie erwartet lässt sich kurzfristig kein Trend ausmachen, welcher auf eine Senkung der Betriebskosten nach Einführung der NFA hinweisen würde.

²⁷ Am gewichtigsten ist laut dem GS SODK die Tatsache, dass die SOMED weiterhin das Versorgungssystem vor NFA abbildete. Dabei werden lediglich Betriebe mit stationärem Angebot erfasst und überdies die Bereiche «Wohnen und Tagesstruktur» nicht wie in den neuen kantonalen Finanzierungsmodellen strikt getrennt, sondern weiterhin Kosten für «Wohnheime mit Beschäftigung» erfasst. Nur «Werkstätten» werden ebenfalls nicht gesondert erfasst.

²⁸ Die Betriebskosten nach Hauptkostenträger (nach Kanton der Institution), wie in der Standardtabelle T13B ausgewiesen, beziehen sich auf Institutionen für Menschen mit Behinderungen, Sucht- oder psychosozialen Problemen. Für vorliegenden Bericht wurden vom BFS feiner typologisierte Daten erstellt, d.h. nur zu Institutionen für Menschen mit einer Behinderung.

Grafik 1: Betriebskosten pro Betreuungstag, verschiedene Betriebsarten
Nominal in CHF, 2006-2010.



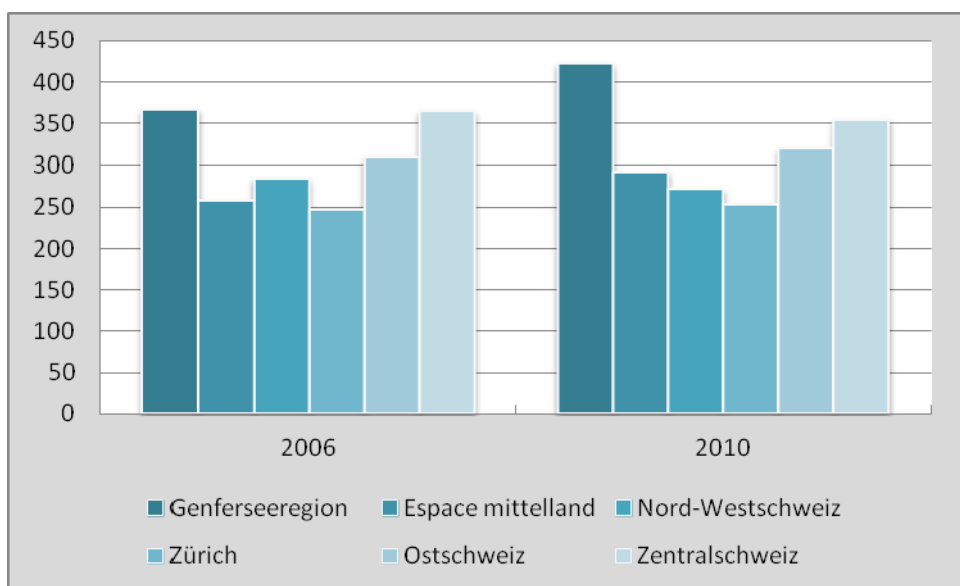
Quelle: SOMED 2006-2010, eigene Darstellung.

Die Betriebskosten der Einrichtungen variieren auch zwischen den Grossregionen sehr stark (s. Grafik 2).²⁹ Die durchschnittlichen Kosten eines Betreuungstages über alle betrachteten Betriebsarten hinweg³⁰ sind deutlich am höchsten in der Genferseeregion, und weisen dort mit einer Zunahme von 15% zwischen 2006 und 2010 auch die stärkste Dynamik auf. Um fast ebenso viel nahmen die Kosten im Raum Bern, Freiburg, Neuenburg, Solothurn und Jura zu (+14%), allerdings lagen sie immer noch gut 30% unter denjenigen in der Genferseeregion. Über dem Schweizer Durchschnitt lagen die Kosten im Jahr 2010 auch in der Ostschweiz und der Zentralschweiz, allerdings konnten sie in der Ostschweiz seit 2006 fast konstant gehalten werden (+ 4%), in der Zentralschweiz nahmen sie sogar ab (-3%). Mit 40% tieferen Kosten als in der Genferseeregion im Jahr 2010 weist der Kanton Zürich deutlich die tiefsten Betriebskosten auf, seit 2006 ist kaum eine Veränderung bemerkbar. Auch in den beiden Nordwestschweizer Kantonen Basel und Aargau lagen die Betriebskosten 2006 unter dem Schweizer Durchschnitt und konnten bis 2010 sogar um 5 % reduziert werden.

²⁹ Kantonale Daten in diesem Detaillierungsgrad (fein typologisiert) werden vom BFS aus Datenschutzgründen nicht herausgegeben, weil dadurch auf einzelne Institutionen geschlossen werden könnte.

³⁰ Nach Anzahl Betreuungstagen gewichtet.

Grafik 2: Kosten pro Betreuungstag, gewichteter Durchschnitt Wohnheime mit Beschäftigung / Heime/ Tagesstätten
Nominal in CHF, 2006 und 2010



Quelle: SOMED 2006-2010, eigene Darstellung.

Bei der Aufschlüsselung der Betriebskosten pro Betreuungstag nach den einzelnen Betriebsarten verstärken sich einerseits die regionalen Unterschiede, andererseits lassen sich auch innerhalb der Grossregionen starke Schwankungen im Zeitverlauf feststellen (s. Tabelle 1-3 unten). Weiter ist sichtbar, dass die Grossregionen nicht durchwegs über- bzw. unterdurchschnittliche Betriebskosten aufweisen, sondern die Einrichtungen in ihrem Gebiet je nach Kostenträger tiefere bzw. höhere Betriebskosten aufweisen als solche in anderen Regionen. In der Ostschweiz etwa sind die Betriebskosten pro Tag in Heimen und Tagesstätten vergleichsweise niedrig, hingegen in Wohnheimen mit Beschäftigung eher überdurchschnittlich. In gewissen Regionen, wie etwa dem Tessin (in Grafik 1 nicht berücksichtigt) sind die Schwankungen so stark und die Unterschiede zu den anderen Grossregionen so auffallend, dass eine ungenügende Datenqualität vermutet werden muss.³¹

³¹ Da nur Einrichtungen mit einem stationären Angebot erfasst werden ist anzunehmen, dass die aufgeführten Tagesstätten und Werkstätten (aufgrund zu hoher Schwankungen nicht analysiert) zu Wohnheimen gehören. In diesem Kontext besteht beispielsweise die Möglichkeit, dass die befragten Einrichtungen die Kosten für verschiedene Teile der Einrichtung nicht einheitlich verbucht haben.

Tabelle 1: Kosten pro Betreuungstag, Wohnheime mit Beschäftigung
In CHF, 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Genferseeregion	458	465	499	515	497
Espace mittelland	385	378	373	399	370
Nord-Westschweiz	301	333	334	387	406
Zürich	341	383	408	426	407
Ostschweiz	397	407	419	415	415
Zentralschweiz	495	463	409	430	423
Tessin	500	470	494	543	633
Schweiz	388	400	407	430	415
delta		3%	2%	6%	-4%
delta 2006-2010	7%				0.

Quelle: SOMED 2006-2010, eigene Berechnung.

Tabelle 2: Kosten pro Betreuungstag, Heime
In CHF, 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Genferseeregion	265	294	278	302	363
Espace mittelland	155	195	200	200	213
Nord-Westschweiz	308	319	327	264	255
Zürich	207	184	167	172	196
Ostschweiz	225	188	210	191	238
Zentralschweiz	239	241	298	290	302
Tessin	313	351	408	370	481
Schweiz	224	226	230	225	254
delta		1%	2%	-2%	13%
delta 2006-2010	13%				

Quelle: SOMED 2006-2010, eigene Berechnung.

Tabelle 3: Kosten pro Betreuungstag, Tagesstätten
In CHF, 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Genferseeregion	203	216	256	182	236
Espace mittelland	54	98	139	183	180
Nord-Westschweiz	81	122	135	154	167
Zürich	20	21	38	62	79
Ostschweiz	67	26	59	63	70
Zentralschweiz	40	44	106	147	155
Tessin	208	193	115	77	24
Schweiz	63	76	99	124	131
delta		21%	30%	26%	5%
delta 2006-2010	108%				

Quelle: SOMED 2006-2010, eigene Berechnung.

Klientenwanderung zwischen den Kantonen:

Tabelle 4 zeigt für die gesamte Schweiz den durchschnittlichen Anteil Klienten und Klientinnen, welcher die Leistungen einer Einrichtung ausserhalb ihres Wohnsitzkantons nutzt.³² Dieser Anteil hat sich seit 2006 von gut 19% auf 17,6% leicht verringert. Dies scheint darauf hinzuweisen, dass sich die regionale Abstimmung der Bedarfsplanung und des Angebots zwischen den Kantonen in den ersten drei Jahren nach NFA nicht intensiviert hat.

Bei ausserkantonalen Platzierungen erfolgt die Kostenübernahme gemäss IVSE, mittels einer Kostenübernahmegarantie (KÜG) seitens des Wohnsitzkantons an den Standortkanton der Einrichtung. Die eher rückläufige Tendenz bei der ausserkantonalen Nutzung von Einrichtungen könnte laut Sekretariat SODK darauf zurückzuführen sein, dass KÜGs seit NFA von den Kantonen aus finanziellen Gründen möglicherweise eher zögerlicher erteilt werden, weil teilweise davon ausgegangen wird, dass die Leistung im eigenen Kanton kostengünstiger angeboten werden kann. Ein weiterer Grund für die fehlende Zunahme bei ausserkantonalen Platzierungen könnte die oben erwähnte Entwicklung unterschiedlicher Abgeltungssysteme in den Kantonen sein, wobei jedoch keine empirische Evidenz zu diesem Zusammenhang besteht. Zwar lassen sich Leistungen interkantonal mittels Defizit- oder Pauschalmethode abgelden, die IVSE-Richtlinien enthalten jedoch noch keine Regelung von abgestuften Tarifen, welche eine solche Abrechnung erlauben würde.

Tabelle 4: Anteil Klienten und Klientinnen in einer Einrichtung ausserhalb des Wohnsitzkantons

	2006	2007	2008	2009	2010
Total ausserkantonale Platzierungen	8774	9285	9251	9169	8843
Total Klienten	45616	48327	49056	51137	50151
Anteil ausserkantonale Platzierte am Total	19.2%	19.2%	18.9%	17.9%	17.6%

Quelle: SOMED 2006-2010 T12B, eigene Berechnung.

3.5 Zwischenfazit Einrichtungen zur Eingliederung und Betreuung von Menschen mit einer Behinderung

Die Übernahme der integralen Verantwortung für die Einrichtungen zur Eingliederung und Betreuung von Menschen mit einer Behinderung durch die Kantone hat viel Bewegung in den Aufgabenbereich gebracht:

Die Kantone nahmen bei der Erarbeitung kantonaler Konzepte die Möglichkeit wahr, eigene, flexible Lösungen in der Qualitätssicherung, der Bedarfserhebung und Angebotsplanung, und der Finanzierung zu definieren. Mit dem IFEG als Ausführungsgesetzgebung auf nationaler Ebene, den Richtlinien in der IVSE und den regionalen Rahmenkonzepten besteht dafür ein geeigneter Rahmen, welcher gewährleistet, dass die kantonalen Angebote den Ansprüchen der Klientinnen und Klienten gerecht werden. Es findet auf verschiedenen Ebenen eine interkantonale Zusammenarbeit statt

³² In den für diese Darstellung verwendeten Daten sind auch Daten von Einrichtungen für Erwachsene mit Suchtproblemen und mit psychosozialen Problemen enthalten, da vom BFS aus rechtlichen Gründen keine kantonalen Daten ausschliesslich für Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderung erhältlich waren. Der Anteil von Einrichtungen für Behinderte beträgt allerdings rund 80% und bleibt über den betrachteten Zeitraum ungefähr konstant.

(SODK, Regionalkonferenzen SODK, Gremien der IVSE, andere interkantonale Plattformen), was Synergien schafft und ein sinnvolles Korrektiv bildet.

Der Anteil Klienten und Klientinnen, welcher ausserkantonale Angebote nutzt, hat sich im Zeitraum 2006-2010 nicht erhöht. Damit soll indessen nicht suggeriert werden, dass dies eine unbedingt erstrebenswerte Entwicklung ist, da das Ziel nicht in einer maximierten Nutzung ausserkantonaler Angebote besteht, sondern in der Bereitstellung eines Angebots, welches den Bedürfnissen aller Menschen mit Behinderungen angemessen ist.

Obwohl in vielen Ständen der Gesetzgebungsprozess der neuen rechtlichen Grundlagen noch nicht abgeschlossen ist, zeichnen sich Neuregelungen ab, die sich teilweise markant von den geltenden Vorschriften vor NFA unterscheiden.³³ Besonders die Finanzierungsmodalitäten sind seit der Übernahme des Bereichs in der Mehrheit der Kantone einem markanten Veränderungsprozess unterworfen: Während vor der NFA und während der Übergangszeit die Leistungsabgeltung durch eine nachschüssige Defizitdeckung der Einrichtungen erfolgte, werden Beiträge an die Einrichtungen in der Mehrheit der Kantone heute bzw. zukünftig als Vollkostenpauschalen aufgrund von Leistungsvereinbarungen ausbezahlt. Dabei besteht ein Trend hin zu nach Betreuungsaufwand abgestuften Beiträgen. Dies erhöht die inner- und interkantonale Vergleichbarkeit und Transparenz von Leistungen und deren Kosten, so werden notwendige Informationen für die Steuerung durch die Kantone bereitgestellt. Die Transparenz führt zu einem höheren Kostenbewusstsein in den Kantonen als vor NFA, was zu Kostensenkungen beitragen kann. Dies ist ein Ansatzpunkt, welcher auf mögliche Effizienzgewinne in der Zukunft hinweist. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass in diesem Aufgabengebiet – ähnlich wie im Pflegebereich - kaum Produktivitätsgewinne realisiert werden, was anhaltende Effizienzgewinne generell eher unwahrscheinlich erscheinen lässt. Für den Zeitraum 2006-2010 ist gemäss den berechneten Indikatoren aus der Perspektive der Einrichtungen kein Trend zu einer Kostensenkung erkennbar, sie weisen eher auf eine Kostensteigerung im Zeitverlauf hin. Dies erstaunt jedoch wenig, zumal sich die Werte auf die Übergangsphase 2008-2010 mit vergleichbaren staatlichen Beiträgen wie vor NFA beziehen.³⁴

³³ Allerdings sind diesen Abweichungen durch die BV und das IFEG und z.T. auch durch das IVG und ELG rechtliche Grenzen gesetzt.

³⁴ Neuere Werte sind zurzeit (Stand: August 2012) nicht verfügbar.

4 Aufgabenbereich Sonderschulung

Durch die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der NFA sind gemäss Art. 62 Abs. 3 BV seit 1. Januar 2008 die Kantone für die Schulung von Kindern und Jugendlichen (0-20 Jahre) mit besonderem Bildungsbedarf zuständig (s. Anhang). Das heisst sie tragen heute die gesamte fachliche, rechtliche, wie auch finanzielle Verantwortung für sonderpädagogische Massnahmen, einschliesslich der heilpädagogischen Früherziehung.³⁵

Um einen geregelten Systemwechsel zu ermöglichen, enthält die Bundesverfassung eine Übergangsbestimmung: Art. 197, Ziff. 2 sieht vor, dass die Kantone die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung an die Sonderschulung weiterführen, bis sie über kantonal genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während drei Jahren. Es war für die Kantone deshalb frühestens ab 2011 möglich, die Finanzierung und die Durchführung von sonderpädagogischen Massnahmen ganz nach eigenen Grundsätzen zu regeln – unter der Bedingung, dass ein genehmigtes kantonales Sonderschulkonzept vorliegt.

4.1 Rolle der Kantone und der IV vor NFA

Vor der Einführung der NFA war die Sonderschulung eine zwischen Bund und Kantonen verflochtene Aufgabe. Der Lead lag bei der IV, während die Kantone entsprechend der Schulhoheit die fachliche Aufsicht übernahmen und sich zusammen mit dem Bund an den Kosten beteiligten.

Von der IV wurden individuelle Beiträge pro Kind / Jugendlichen pro Aufenthaltstag geleistet. Kantone und Gemeinden leisteten ebenfalls individuelle Beiträge pro Aufenthaltstag. Die IV leistete zudem Bau- und Betriebsbeiträge an die Institutionen. Dabei wurden Restdefizite von Kantonen und Gemeinden übernommen.³⁶ Die Leistungen der IV entsprachen rund 50% der Sonderschulkosten (EFD und KdK 2004: 2).³⁷ Um Betriebsbeiträge zu erhalten, mussten Sonderschulen gemäss Art. 73 IVG gewisse Bedingungen erfüllen, nicht jedoch die detaillierten Standards BSV/IV-Norm, die für Erwachsenenrichtungen galten.

Massnahmen der Sonderschulung wurden mittels von der IV definierten Kriterien festgelegt, und auch das Angebot der sonderpädagogischen Institutionen richtete sich danach.³⁸

³⁵ Gemäss Art. 19 IVG und Art. 8, 9, 10, 12 IVV. Die Bestimmungen wurden mit Wirkung seit 1. Jan. 2008 aufgehoben, neue rechtliche Grundlage zur Umsetzung der Aufgabe in den Kantonen ist Art. 62 Abs. 3 BV.

³⁶ Die individuellen Leistungen waren in Art. 19 IVG geregelt, die kollektiven Leistungen der IV umfassten Baubeiträge gemäss Art. 73 Abs. 1 IVG und Betriebsbeiträge (Art. 73 Abs. 2 Bst. a IVG).

³⁷ Gemäss Faktenblatt des EFD und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zur NFA im Bereich Sonderschulung vom September 2004. Online:
http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/faktenblaetter/16-NFA_Faktenblatt_16_sonderschulung_d.pdf

³⁸ z.B. war gemäss den IV-Normen ein IQ von unter 75 ein bestimmender Faktor, um eine geistige Behinderung und damit einen Sonderschulbedarf festzuhalten.

4.2 Ausgestaltung der Neuregelung in den Kantonen

4.2.1 Prozess zur Erarbeitung des neuen Versorgungsmodells

In Erfüllung des Übergang Artikels 197 Ziff. 2 BV und der Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur NFA vom 7. September 2005 (SR 05.070) wurde bzw. wird in jedem Kanton ein Konzept erarbeitet, welches für die Regelungsbereiche der Sonderpädagogik die von den Kantonen angestrebte Umsetzung aufzeigt. Dabei können die sonderpädagogischen Massnahmen seit dem 1. Januar 2011 auf Basis dieser Sonderpädagogikkonzepte organisiert werden. Die Konzepte enthalten unter anderem kantonale Leitsätze im Bereich Sonderpädagogik und Informationen über die Entwicklung des sonderpädagogischen Angebots (etwa in welchem Umfang und in welcher Form Sonder- oder Kleinklassen geführt werden), über Verfahren und Abläufe (zum Beispiel bei der Bedarfsabklärung), über das Ressourcenmanagement (insbesondere die Finanzierung), und über die Steuerung und dazu benötigte Strukturen.³⁹ Bei der Erarbeitung des Konzepts haben die Kantone die Vorgabe des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG, SR 151.3) Art. 20 aufzunehmen. Danach sollen integrative Formen bei der Schulung von Kindern / Jugendlichen mit einer Behinderung nach Möglichkeit bevorzugt werden (s. Anhang). Die Konzepte werden von einer kantonalen Behörde (Regierung oder Parlament) genehmigt, wobei der Fahrplan für die Erarbeitung und die Genehmigung der Konzepte kantonal unterschiedlich ist. Zum jetzigen Zeitpunkt (August 2012) liegen 11 genehmigte Konzepte vor. Für Kantone, die per 2011 noch über kein genehmigtes kantonales Sonderpädagogik-Konzept verfügten, gelten weiterhin die vom Bund für die Übergangszeit 1.1.2008 - 31.12.2010 beschlossenen Regelungen.

Um die in den Konzepten festgelegten Stossrichtungen umzusetzen, wurden bzw. werden in den Kantonen die notwendigen rechtlichen Grundlagen, die Finanzierung, die Qualitätsanforderungen und die Verwaltungsorganisation erarbeitet. Dabei erweist sich die Kantonalisierung im Bereich der Sonderpädagogik gemäss dem Sekretariat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) als komplexer Prozess, welcher nach interkantonaler Zusammenarbeit verlangt (s. 4.2.2).

4.2.2 Interkantonale Zusammenarbeit und Instrumente zur Umsetzung in den Kantonen

Der NFA-Aufgaben- und Lastentransfer im Bereich der Sonderpädagogik wird auf nationaler Ebene von der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 (Sonderpädagogik-Konkordat) begleitet (vgl. EDK 2007a). Die am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Vereinbarung ist für Beitrittskantone gültig; dies sind bis anhin 13 Kantone (Stand August 2012).⁴⁰ Die Beitrittskantone legen darin im Hinblick auf den NFA-Aufgabentransfer gemeinsame Rahmenbedingungen fest. Diese definieren das Grundangebot (vgl. Art. 4) für Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf im Rahmen der obligatorischen Schulbildung, die

³⁹ Eine Auflistung der genehmigten kantonalen Konzepte inklusive Links findet sich auf der Informationsplattform zur Heil- und Sonderpädagogik in der Schweiz. Online: <http://www.szh.ch/de/Infoplattform-zur-Heil-und-Sonderpaedagogik-in-der-Schweiz/Rahmenbedingungen/Kantonale-Konzepte/page33819.aspx>

⁴⁰ Quelle: Stiftung Schweizer Zentrum für Heilpädagogik. Online: <http://www.csp-szh.ch>. Es ist zu bemerken, dass gemäss EDK auch Kantone, die dem Konkordat nicht formal beigetreten sind, die vom Konkordat umfassten Instrumente mehrheitlich anwenden.

sich maximal bis zum vollendeten 20. Lebensjahr erstrecken kann und unterstützen die Integration dieser Kinder und Jugendlichen in der Regelschule (vgl. Art. 1). Zudem umfassen sie – zur Harmonisierung und Koordination bei der Umsetzung – die Entwicklung und Anwendung von gemeinsamen Instrumenten, welche die Beitrittskantone im kantonalen Recht, in ihren kantonalen Sonderpädagogik-Konzepten sowie in den entsprechenden Richtlinien verwenden (vgl. Art. 1 und Art. 7). Dies sind eine einheitliche Terminologie, einheitliche Qualitätsstandards für die Anerkennung der Leistungsanbieter und ein standardisiertes Abklärungsverfahren zur Ermittlung des individuellen Bedarfs gemäss Art. 6 Abs. 3. Diese Instrumente werden im Folgenden erläutert.

Standardisiertes Abklärungsverfahren zur Ermittlung des individuellen Bedarfs (SAV)

Das Standardisierte Abklärungsverfahren zur Ermittlung des individuellen Bedarfs (SAV) wurde im Auftrag der EDK auf der Grundlage des Sonderpädagogik-Konkordats erarbeitet. Es wurde gemäss Generalsekretariat der EDK unter breitem Einbezug von Fachpersonen, einer interkantonalen Begleitgruppe sowie den Kantonalen Kontaktstellen für Sonderpädagogik im Zeitraum zwischen 2007 und 2011 von Experten entwickelt. Bis 2013 wird das SAV in der Praxis erprobt und durch das Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik (SZH)⁴¹ evaluiert. Das Verfahren dient der systematischen Erfassung von Informationen und ermöglicht den Anwendern (Schulpsychologischer Dienst, Abklärungsstellen) eine umfassende, mehrdimensionale Bedarfsabklärung. Das Verfahren kommt zur Anwendung, wenn die lokal verfügbaren sonderpädagogischen Ressourcen nicht genügen und zusätzliche Ressourcen für die Bildung und Erziehung eines Kindes bzw. eines Jugendlichen zur Verfügung gestellt werden sollen. Es dient den Kantonen also primär als Entscheidungsgrundlage bei der Verordnung von sog. verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen. Den Kantonen steht seit September 2011 ein Handbuch zum SAV zur Verfügung (auch in elektronischer Form).⁴² Für die dem Sonderpädagogik-Konkordat beigetretenen Kantone ist das standardisierte Abklärungsverfahren mit dem Instrument verpflichtend, den andern Kantonen steht es ebenfalls zur Verfügung. Die Mehrheit der Kantone beabsichtigt gemäss einer Umfrage im Juni 2012 durch das SZH mit diesem zu arbeiten.⁴³

Einheitliche Qualitätsstandards der Kantone zur Anerkennung von Leistungsanbietern

Die von der EDK verabschiedete Auflistung von Qualitätsansprüchen an Leistungsanbieter im Bereich der Sonderpädagogik gilt für Leistungsanbieter, deren Leistungen staatlich finanziert oder subventioniert werden (vgl. EDK 2007b). Die Kantone entscheiden über deren Zulassung und üben die Aufsicht über die anerkannten Anbieter aus. Die acht aufgelisteten Kriterien ähneln denen der IVSE (s. unten), sind jedoch – im Hinblick auf mögliche Versorgungsengpässe – genereller gehalten.

Einheitliche Terminologie

Die von der EDK verabschiedete Terminologie für den Bereich Sonderpädagogik besteht aus einer Sammlung mit Definitionen von Begriffen, deren identisches Verständnis in der ganzen Schweiz die Koordination bei der Umsetzung der interkantonalen Vereinbarung sicherstellen soll (vgl. EDK 2007c).

⁴¹ Vormals Schweizer Zentralstelle für Heilpädagogik.

⁴² Die EDK-Publikation des Handbuchs ist unter <http://www.edk.ch/dyn/23728.php> erhältlich.

⁴³ Kantonale Erhebung zum aktuellen Zwischenstand der Umsetzung des SAV zuhanden der Begleitgruppe SAV.

Weitere Instrumente der interkantonalen Koordination

Neben dem Sonderpädagogik-Konkordat werden auch in der IVSE wesentliche Bereiche der interkantonalen Zusammenarbeit geregelt. Die IVSE regelt die Finanzierungsmodalitäten bei ausserkantonalen Platzierungen auch bei stationären oder externen Einrichtungen der Sonderschulung.⁴⁴ Die Rahmenrichtlinien zu den Qualitätsanforderungen an IVSE-Einrichtungen müssen von den Kantonen als Richtlinien für die interkantonale und können für die innerkantonale Leistungserbringung verwendet werden. Als zusätzliches Mittel der interkantonalen Zusammenarbeit dient auch im sonderpädagogischen Bereich die von der SODK betreute IVSE-Datenbank (s. 3.2.2).

Weitere Instrumente, welche zur Unterstützung der Kantone bei der Umsetzung der neuen Aufgaben unterstützen und zur Verbesserung der interkantonalen Koordination entwickelt wurden, sind Qualitätsrichtlinien des SZH und eine juristische Handreichung für die Sonderpädagogik:

Das SZH hat 2006 Empfehlungen für Qualitätsrichtlinien für das sonderpädagogische Angebot (0-20) aus der Sicht der Leistungsanbieter publiziert (vgl. SZH 2006). Sie umfassen die Regelungsbereiche Organisation, Personal und Leistungsbezüger. Die Qualitätsrichtlinien sind relevant sowohl für die stationären und teilstationären Angebote, für die Heilpädagogische Früherziehung wie auch für die pädagogisch-therapeutischen Massnahmen, die obligatorische und die nachobligatorische Schulzeit – gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im sonderpädagogischen Bereich. Sie sind, wegen der Abdeckung eines breiten Spektrums von Angeboten, auf einem hohen Abstraktionsniveau verfasst. Diese Standards des SZH bildeten die Basis für die spätere daraus entstehenden EDK-Qualitätsrichtlinien (s. oben), welche heute massgebend sind.

Zur Klärung rechtlicher Fragen in den kantonalen Verwaltungen nach dem Inkrafttreten der NFA dient die «Juristische Handreichung für die Sonderpädagogik», welche im Auftrag der EDK erarbeitet wurde (vgl. Riemer-Kafka 2012). Sie enthält eine Auslegeordnung von geltendem eidgenössischem Recht und aktueller Gerichtspraxis bis zum Wechsel von der Finanzierung durch die Invalidenversicherung (IV) zu derjenigen durch die Kantone. Sie dient als Basis für künftige Arbeiten im Bereich der Sonderpädagogik.

4.3 Neuerungen in der Sonderpädagogik – Praxis nach Einführung der NFA in den Kantonen

Mit Inkrafttreten der NFA und der damit verbundenen Kantonalisierung der Sonderpädagogik wurde auf gesetzlicher Ebene der Systemwechsel von der Logik einer bundesweit, medizinisch ausgerichteten Sozialversicherung in die Logik der kantonalen Bildungssystematik vollzogen. Dieser Systemwechsel stellt einen komplexen Entwicklungsprozess dar, welcher in Teilbereichen noch nicht abgeschlossen ist und bei den Kantonen, Leistungsanbietenden, Fachstellen usw. zu zahlreichen offenen Fragen führt (s. Abschnitt «offene Fragen»).

Teils fehlt es an gesetzlichen Grundlagen und die kantonalen Konzepte für den Bereich Sonderpädagogik liegen noch nicht in allen Kantonen vor. Die bereits genehmigten Konzepte unterscheiden sich beträchtlich und sind teilweise generell gehalten. Zum jetzigen Zeitpunkt lassen sich deshalb nur sehr wenige konkrete Aussagen über die Praxis machen. Die folgenden Ausführungen beschränken sich darauf, einzelne feststellbare Entwicklungstendenzen bei der

⁴⁴ IVSE-Bereiche A und D, s. auch 4.2.2 und 4.2.3.

Umsetzung nachzuzeichnen. Zudem wird auf einige Schwierigkeiten bzw. noch vorhandene Baustellen beim Umsetzungsprozess in den Kantonen hingewiesen.

Entwicklungstendenzen:

Neues Verhältnis zwischen Volksschule und Sonderschulung

Mit Inkrafttreten der NFA veränderte sich das Verhältnis zwischen Regelschulung und Sonderschulung. War die Sonderschulung vorher in erster Linie der IV verpflichtet, so wurde sie nun, wie die Regelschule, Teil der Volksschule. Das Bildungssystem übernahm wichtige Teile des vorherigen IV-Bereichs. Nicht betroffen davon sind Massnahmen zur beruflichen Eingliederung.

In den kantonalen Konzepten zeigt sich eine Neuausrichtung der Sonderpädagogik; Kinder und Jugendliche, die Sonderschulmassnahmen benötigen, werden als Volksschüler betrachtet, die ihren besonderen Bildungsbedarf gleichberechtigt, wenn möglich und sinnvoll in der Regelschule integriert (s. unten) und grundsätzlich kostenlos erhalten. Damit vollzieht sich auch ein Paradigmenwechsel vom «Versicherungsprinzip» zum «Bildungsprinzip»: Mit der NFA und mit der Einführung des SAV verabschiedete man sich von diesen bis anhin primär an Grenzwerten orientierten IV-Kriterien, wobei auch die Unterscheidung zwischen IV- und Nicht-IV-Fällen entfiel. Neu wird der Blick bei der Bedarfsabklärung auf die Entwicklungs- und Bildungsziele der Kinder und Jugendlichen gelenkt, wobei sich das gesamte Sonderschulangebot an den besonderen Bildungsbedürfnissen der Lernenden orientieren soll.

Primat der integrierten Schulung

Der gesellschaftliche und politische Anspruch, die Ausgrenzung von Menschen mit einer Behinderung zu überwinden und ihnen eine möglichst ungeschmälerte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen, wurde in den vergangenen zwei Jahrzehnten immer bedeutender und wird heute nirgends mehr ernsthaft bestritten. Im Rahmen dieses allgemeinen gesellschaftlichen Wandels hat sich in der Schweiz auch die Sichtweise in Bezug auf die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung verändert: Anstelle der Eingliederung in eine Sondereinrichtung soll die integrative Schulung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf in einer Regelschule stetig vorangetrieben werden. Dieses Normalisierungsprinzip wurde denn auch wie erwähnt im BehiG Art. 20 verankert, wo festgehalten wird, dass die Kantone wenn möglich und sinnvoll die Integration in die Regelschule fördern sollen. Diese Norm in die Realität umzusetzen erweist sich als sehr anspruchsvoll.

Etliche Kantone nutzten die Umsetzung der NFA, um dieser Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in der Volksschule Vorrang vor einer separierenden Sonderschulung zu geben. Insofern ist die Zunahme der integrativen Schulung als logische Konsequenz eines allgemeinen gesellschaftlichen Trends zu betrachten, dessen Umsetzung jedoch durch die Erweiterung der kantonalen Spielräume im Rahmen der NFA verstärkt bzw. beschleunigt werden konnte. Dabei ist zu beachten, dass Integration mitunter nicht einfach als Alternative zur Schulung in einer Sonderschule, sondern als Prävention vor der Einweisung in eine Sonderschule gesehen wird.⁴⁵

Neuer Finanzierungsmechanismus

⁴⁵ Vgl. auch Kasten 3, S. 42.

Mit der vollständigen Übernahme der Finanzierung durch die Kantone wird das Finanzierungssystem mit individuellen und kollektiven Beiträgen von IV und Kantonen ersetzt durch neue Verteilschlüssel zwischen Kantonen und Gemeinden (und den Erziehungsberechtigten). Diese sind je nach Kanton unterschiedlich.⁴⁶

Ob sich beim Finanzierungsmodus bei Sonderschuleinrichtungen – ähnlich wie die Finanzierung von Leistungsanbietern für Erwachsene mit Behinderung – ein Wechsel hin zur Pauschalfinanzierung abzeichnet, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantworten, da wie erwähnt erst ein Teil der kantonalen Konzepte vorliegt und die Konzepte z.T. keine Aussagen zum Finanzierungsmodus enthalten. Allerdings lassen sich Kantone ausmachen, die gemäss ihren Konzepten den Wechsel hin zur Pauschalfinanzierung beabsichtigen, bzw. eingeführt haben. In den Kantonen Obwalden, Zug oder Thurgau etwa sollen auf der Basis von Leistungsvereinbarungen Tagespauschalen entrichtet werden (wobei der Kanton z.B. einen Teil der Leistungen in Abhängigkeit der vereinbarten maximalen Platzzahl der Einrichtung und einen Teil als individuelle Pauschale pro Kalendertag ausschüttet).

⁴⁶ S. die Regelung der Finanzierung in den bereits genehmigten kantonalen Konzepten, unter: <http://www.sz.ch/sonderpaedagogik-konzepte>.

Veränderungen bei Verfahren und Struktur

Vor der NFA erfolgten individuelle Bedarfsabklärungen und die Durchführung von sonderpädagogischen Massnahmen durch diverse Stellen, deren Anerkennung von der Erfüllung von der IV bestimmter Kriterien abhing. Den Erziehungsberechtigten der betroffenen Kinder kam dabei erhebliche Wahlfreiheit zu. Neu entscheiden die Kantone, welche Stellen in ihrem Gebiet Abklärungen durchführen, in der Regel sind dies die schulpsychologischen Dienste. Teilweise werden private Abklärungsstellen aufgrund von Leistungsvereinbarungen zugelassen. Dabei gilt bei verstärkten Massnahmen⁴⁷ das Mehraugenprinzip: Abklärungsstelle und Entscheidungsinstanz sind nicht identisch.

Wie erwähnt, sollen die individuellen Bedarfsabklärungen bei verstärkten Massnahmen neu einem vorgeschriebenen, standardisierten Verfahren (SAV) folgen. Mit der Einführung des SAV verabschiedet man sich von den bis anhin primär an Grenzwerten orientierten IV-Kriterien. Neu wird der Blick bei der Bedarfsabklärung auf die Entwicklungs- und Bildungsziele der Kinder und Jugendlichen gelenkt.⁴⁸ Die Implementierung des SAV hat gemäss Umfrage des SZH (Juni 2012) in den meisten Kantonen begonnen.

Heilpädagogische Ausbildung

Die Regelung und Finanzierung der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Fachpersonen im Sozialbereich wurde durch verschiedene Gesetzesentwicklungen auf Bundesebene verändert: Dabei spielte neben dem neuen Berufsbildungsgesetz (BBG) und dem teilrevidierten Fachhochschulgesetz auch die NFA eine wichtige Rolle: Mit der NFA ging die Kompetenz für die Institutionen des Behindertenwesens vom Bund an die Kantone über (Wegfall Art. 73 IVG) und die Beiträge an die Ausbildungsstätten für die Aus- und Weiterbildung des Lehr- und Fachpersonals entfielen grösstenteils (Streichung Art. 74 Abs. 1 Bst. d IVG). Dadurch entfiel die vorherige Mitfinanzierung der Aus-, Fort- und Weiterbildung im Behindertenbereich durch das BSV.

Vor dem Hintergrund der Kantonalisierung der tertiären und nicht-tertiären Ausbildungsstätten für Fachpersonal intensivierte sich die interkantonale Zusammenarbeit und es wurden von der EDK Mindestanforderungen für kantonale oder kantonal anerkannte Hochschuldiplome im Bereich der Sonderpädagogik erlassen⁴⁹, sowie die Anerkennung der kantonal anerkannten Hochschuldiplome in den Bereichen Logopädie und Psychomotoriktherapie⁵⁰ neu geregelt. Weiter sehen die Vereinbarungskantone des Sonderpädagogikkonkordats die Entwicklung eines geeigneten Weiterbildungsangebots gemeinsam durch die Kantone vor (Art. 9 Abs. 2).

Im Rahmen dieses Berichts wird jedoch darauf verzichtet, vertieft auf die Ausbildung und Ausbildungsstätten in sozialen Berufen einzugehen. Deren Regelung und Finanzierung ist für sich eine weitere Staatsaufgabe, welche im Zuge der NFA entflochten wurde.

Hindernisse

⁴⁷ Für eine Begriffserklärung s. die einheitliche Terminologie für den Bereich Sonderpädagogik (EDK 2007c).

⁴⁸ Detaillierte Informationen über das Verfahren bietet die Infoplatzform zur Heil- und Sonderpädagogik in der Schweiz. Online: <http://www.szh.ch/de/Infoplatzform-zur-Heil-und-Sonderpaedagogik-in-der-Schweiz/Standardisiertes-Abklaerungsverfahren-SAV/Verfahren/page34387.aspx>.

⁴⁹ Siehe http://edudoc.ch/record/29973/files/Regl_Sonderpaed_d.pdf

⁵⁰ Siehe http://www.new.bsgl.ch/downloads/Regl_Logo_Psychom_d.pdf

Der Bereich Sonderpädagogik ist – gerade weil er sich mit dem Besonderen und nicht mit dem Regelmässigen beschäftigt – bekanntlich ein ausgesprochen vielschichtiger Bereich; die leistungsbeziehenden Kinder und Jugendlichen haben körperliche oder geistige Behinderungen, Sinnesbehinderungen, haben Schwierigkeiten in Sprache und Kommunikation oder im Verhalten. Es bestehen «niederschwellige» und «hochschwellige», «integrative» und «separierende», stationäre und externe Angebote, mit jeweils fließenden Übergängen. Diese Vielschichtigkeit begünstigt definitorische Probleme und erschwert die Koordination und Vergleichbarkeit der Umsetzungsprozesse in den Kantonen, weshalb einer konsequenten Anwendung der von der EDK verabschiedeten «einheitlichen Terminologie» und «einheitlichen Qualitätsstandards» eine hohe Bedeutung zukommt. Auch die Sonderschulkonzepte können bei der interkantonalen Zusammenarbeit als Standardisierungsinstrumente und Regulatoren wirken, da sie eine transparente Darstellung der kantonalen Strategien bieten.

Neben der Komplexität und Vielschichtigkeit des Bereichs stellen Informationsprobleme - vor allem bei der Erhebung des (zukünftigen) Bedarfs und der Angebotsplanung – für die Kantone eine weitere Schwierigkeit dar: Um das sonderpädagogische System steuern zu können, sind die Kantone auf mehr und andere statistische Daten angewiesen als bisher. Die Entwicklung von verlässlichen und interpretierbaren Überblicksinformationen zur Bildungssituation von behinderten Kindern und Jugendlichen auf kantonaler Ebene ist jedoch nach wie vor im Anfangsstadium, weshalb die Informationen nicht den Bedürfnissen der Akteure entsprechen.⁵¹ So fehlen bspw. verlässliche Zahlen zur Integration behinderter Kinder in der Regelschule auf nationaler Ebene. Das Problem der mangelhaften Statistik in diesem Bereich wurde erkannt. Ein Bericht zu den Bedürfnissen und der Machbarkeit der statistischen Erfassung des Sonderpädagogikbereichs mit entsprechenden Massnahmen liegt bereits vor (vgl. SZH 2011).

Offene Fragen

Im Hinblick auf den Systemwechsel von der Logik des Versicherungssystems zu derjenigen der kantonalen Bildungssysteme im Bereich Sonderpädagogik bestehen bei den beteiligten Akteuren in mehreren Feldern noch offene Fragen. Beispielsweise kennt das Versicherungssystem die freie Wahl von Durchführungsstellen, das Bildungssystem nicht. In diesem Zusammenhang stellen – insbesondere in der Westschweiz – selbständig erwerbende Logopädinnen oder Heilpädagogische Früherzieherinnen für das Bildungssystem eine Knacknuss dar. Andere Fragen entstehen an den neuen Schnittstellen zum IVG und betreffen insbesondere die Abgrenzung zwischen Pädagogik und Medizin, zwischen Hilfsmitteln nach IVG und Unterrichtsmitteln sowie zwischen obligatorischem Schulsystem und Berufsbildungssystem. Solche Abgrenzungsschwierigkeiten schaffen Unklarheiten bei der Finanzierung, bspw. in Bezug auf die Frage, ob ein Lehrmittel in Blindenschrift oder ein Computer ein Lehrmittel darstellt – was die Übernahme der Kosten durch den Kanton bedeuten würde – oder ob es sich um ein durch die IV finanziertes Hilfsmittel handelt. Auch bei der Schulung chronisch kranker Kinder (sog. „Spitalschulen“), der beruflichen Ausbildung und bei stark spezialisierten Einrichtungen bestehen z.T. noch Unsicherheiten, wer für deren Finanzierung verantwortlich ist.

⁵¹ Dies zeigen unter anderem widersprüchliche Zahlen zur Anzahl Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen und Sonderklasse des BFS und eine Umfrage des Sonderpädagogikverbands 2010 bei den Kantonen, bei welcher sich zeigte, dass die kantonalen Behörden zu diesem Zeitpunkt z.T. nicht über Informationen wie z.B. die Anzahl ausserkantonal platzierten Schüler oder die Anzahl Anfragen für Sonderschulplätze verfügten (vgl. Hafner 2011).

4.4 Hypothesen zu den Auswirkungen der Kantonalisierung

Welche Auswirkungen gingen von der Kantonalisierung im Bereich Sonderpädagogik aus? Hat sich die Qualität der Angebote verändert? Kann mit den neuen kantonalen Regelungen dem besonderen Bildungsbedarf der betroffenen Kinder und Jugendlichen besser entsprochen werden? Konnten Organisationsprozesse optimiert werden? Diese und ähnliche Fragen werden sich erst dann vollständig beantworten lassen, wenn die neuen Regelungen implementiert sind und ihre Wirkungen während einigen Jahren entfalten konnten. Zur Erhebung der notwendigen Informationen wäre ferner eine umfangreiche Umfrage unter den beteiligten Akteuren – Kantone, Anbieter von sonderpädagogischen Massnahmen etc. – und Experten notwendig, doch eine solche würde den Rahmen des vorliegenden Berichts sprengen. Generell kann zur vollumfänglichen Übernahme des Aufgabenbereichs durch die Kantone jedoch Folgendes bemerkt werden:

Insgesamt haben sich die Handlungsspielräume der Kantone massgeblich vergrössert. Bei der Erarbeitung der neuen, eigenen Regelungen zur Organisation der sonderpädagogischen Massnahmen können die zuständigen Behörden die neuesten Entwicklungen aus pädagogischer Praxis, Wissenschaft und Gesetzgebung berücksichtigen. Es eröffnet sich die Möglichkeit, innovative Lösungen zu finden, welche an die Begebenheiten vor Ort angepasst sind. Dabei wirkt unterstützend, dass seit der NFA Entscheidungskompetenz und Finanzierungspflicht nun bei allen sonderpädagogischen Angeboten zusammenfallen, wobei transparentere und einfachere Verteilungsschlüssel verwendet werden als im zuvor geltenden System. Mit der fiskalischen Äquivalenz wird eine zuvor z.T. fehlende institutionelle Kongruenz geschaffen und eine Politik ermöglicht, die näher an den Leistungsbeziehenden und Leistungserbringenden ist und damit besser auf ihre Bedürfnisse eingehen kann. Zusätzlich zum veränderten institutionellen Rahmen wurden unter der Koordination der EDK Instrumente wie das SAV geschaffen, welches eine individueller abgestimmte Bedarfsanalyse ermöglichen soll. Insofern kann gesagt werden, dass in den Kantonen eine Neuausrichtung der Sonderpädagogik stattfand, welche wesentlich durch die NFA angetrieben wurde. Von den bisher festgelegten Eckpunkten/Rahmenbedingungen dieser Neuausrichtung, welche oben beschrieben wurden, kann angenommen werden, dass sie sich positiv auf die Aufgabenerfüllung durch Kantone und Gemeinden auswirken.

Neben den Auswirkungen der Aufgabenentflechtung auf die Effektivität interessiert auch deren Wirkungen auf die Effizienz, d.h. ob durch die Kantonalisierung bspw. das Verhältnis von eingesetzten Mitteln zu erbrachten Leistungen optimiert werden kann. Bedauerlicherweise liegt (noch) keine empirische Evidenz zur Kostenentwicklung in diesem Bereich vor (siehe 4.5), es scheint ein erheblicher Informationsmangel zu bestehen und die Richtung zukünftiger Kostenentwicklungen ungewiss zu sein. Dies kann anhand von einigen Aussagen zur Kostenentwicklung im Bereich Sonderschulung aus den Kantonen Basel-Landschaft (BL) und Basel-Stadt (BS) illustriert werden (siehe Kasten 3).

Diesen unklaren Hinweisen stehen jedoch neue Rahmenbedingungen gegenüber, welche geeignet sind, zu einem effizienteren Mitteleinsatz beizutragen: Erstens werden Anreize verändert; da die Kantone nun gleichzeitig die Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung für den gesamten Bereich haben, sind die zuständigen Behörden bestrebt, auf eine wirkungsorientierte Leistungserstellung hinzuwirken. Zweitens werden – falls sich Leistungsvereinbarungen mit Pauschalfinanzierung als Abgeltungsmechanismus inner- und interkantonal verstärkt durchsetzen – Leistungen präziser definiert und ihre Kosten transparent dargestellt, was wiederum zu einer

verbesserten Kostenkontrolle beiträgt. Drittens wurden durch den Rückzug der IV aus der Finanzierung und Mitregelung von Massnahmen der Sonderschulung personelle Doppelspurigkeiten abgebaut; dasselbe Dossier wird nun lediglich von den kantonalen Stellen bearbeitet. Diese neuen Rahmenbedingungen werden ihre Wirkung allerdings erst im Verlaufe der kommenden Jahre ganz entfalten.

Kasten 3: Kostenentwicklung Bereich Sonderschulung: Fallbeispiel Basel.

Im sonderpädagogischen Konzept für BL und BS wird davon ausgegangen, dass von diesem keine direkten finanziellen Auswirkungen ausgehen: *«Das sonderpädagogische Konzept wurde unter der Vorgabe der Kostenneutralität erarbeitet.»*¹ Zumindest in Bezug auf die Übergangsfrist scheint sich diese Annahme allerdings nicht zu bestätigen. In einem Bericht an den Landrat betreffend integrative Schulung an der Volksschule schreibt der Regierungsrat von BL (2012: 5): *«Dies [die vollumfängliche Übernahme der Aufgaben der Sonderschulung durch die Kantone mit der NFA] hatte eine Kostensteigerung von 23,09 Millionen Franken (2007) auf 49,82 Millionen Franken (2008) zur Folge. Seit Einführung der NFA sind die Kosten für die Sonderschulung weiter angestiegen. Die Kostensteigerung für die Sonderschulung ist für 2010 mit weiteren 3,3 Millionen Franken ausgewiesen.»* Allerdings sind im selben Zeitraum auch die totalen öffentlichen Bildungsausgaben pro Lernenden gestiegen in Basel.

Auf eine Angabe der Kostenentwicklung pro Lernenden mit Inanspruchnahme von sonderpädagogischen Massnahmen wurde verzichtet, da die Kosten für Spezielle Förderung in Form der integrativen Schulung nicht erhoben werden. Ob die Zunahme der integrativen Schulungsform zu Kostensenkungen führt, ist unklar. In einem Kommentar zu zwischen Kanton und Leistungserbringern vereinbarten Kostenpauschalen schreibt der Regierungsrat des Kantons BL (2012: 8): *«Integrative Schulung ist nicht a priori kostengünstiger als separative Schulung, auch wenn die Jahrespauschalen darauf hindeuten. Sie kann im Einzelfall sogar die Kosten einer separativen Schulung übersteigen. Dafür entfallen meist hohe Fahrkosten.»*

Schliesslich zeigt der Bericht des Regierungsrates BL (2012: 4) auch, dass der gewählte Finanzierungsmechanismus für sonderpädagogische Massnahmen unerwünschte Anreizwirkungen entfalten kann: *«Die Sonderschulung ist mit dem Beitritt zum Sonderpädagogik-Konkordat und den entsprechenden gesetzlichen Änderungen bezüglich Integration gut strukturiert. Das kostenintensive, integrative Sonderschulangebot wird deshalb zunehmend – statt der Speziellen Förderung – indiziert und integrativ genutzt, weil es flexible und angepasste Unterstützungsangebote bringt. Es wird aber auch zunehmend indiziert, weil nach dem Kostenträgerprinzip den Gemeinden – im Unterschied zur Speziellen Förderung – keine Kosten entstehen. Damit ergibt sich die paradoxe Situation, dass Schulen mit dem kostenintensiveren, integrativen Sonderschulangebot die Gemeinden als Schulträger finanziell weniger belasten als mit der Speziellen Förderung. Damit besteht ein falscher Anreiz, der in der Wirkung Kinder zu Sonderschülerinnen und -schülern macht.»*

4.5 Erläuterungen zum Verzicht auf quantitative Analysen

Im Rahmen des vorliegenden Berichts muss auf eine quantitative Analyse von allfälligen Effizienzgewinnen der Aufgabenentflechtung im Bereich Sonderschulung verzichtet werden. Wie sich in den vorangehenden Abschnitten bereits abgezeichnet hat, ist eine solche aus verschiedenen Gründen nicht sinnvoll:

Die neu ausgearbeiteten Rahmenbedingungen und Instrumente sind heute noch nicht vollständig implementiert (Stand August 2012). Ohnehin konnten neue Regelungen aufgrund der Übergangsbestimmungen frühestens ab Anfang 2011 eingeführt werden, wobei die neuesten Statistiken zu den öffentlichen Bildungsausgaben und zur Bildungslandschaft aus dem Jahre 2010 stammen. Neben dieser zeitlichen Verzögerung bestehen weitere methodische Probleme: Eine einfache Analyse von Effizienzgewinnen bei sonderpädagogischen Massnahmen würde – analog zu

derjenigen zu Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderung – die Kostenentwicklung von bestimmten Leistungen oder «Produkten» in diesem Bereich vor- und nach der NFA (ab 2011) vergleichen, z.B. die durchschnittlichen jährlichen Kosten pro Lernenden mit besonderem Bildungsbedarf. Doch im Bereich Sonderschulung existiert eine Vielfalt von Leistungen, die in ganz unterschiedlichen institutionellen Settings erbracht werden (s. 4.3.). Deren Umfang lässt sich aus den heute erhobenen Daten nicht ermitteln, weil bspw. die «Statistik der Lernenden»⁵² des BFS nicht alle Formen von sonderpädagogischer Schulung (insb. in der Regelschule) ausweisen kann. Weiter kann auch die Finanzierung nicht aufgeschlüsselt werden: Die vorhandenen Daten zu den öffentlichen Bildungsausgaben der Kantone lassen keine Aussagen über die Ausgaben für alle sonderpädagogischen Massnahmen zu, da diese z.T. in anderen Kontengruppen («obligatorische Schule») verbucht werden (v.a. bei integrierter Schulung). So lassen sich in diesem Bereich weder sinnvolle «Leistungen» definieren, noch Aussagen über die Kostenentwicklung für sonderpädagogische Massnahmen machen, da dies Datenmaterial voraussetzen würde, welches zurzeit (Stand August 2012) nicht erhoben wird.

4.6 Zwischenfazit Sonderschulung

Bereits vor der NFA waren die Kantone – entsprechend der Schulhoheit – an der Schulung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf beteiligt. Ein wesentlicher Teil der sonderpädagogischen Massnahmen wurde jedoch bis zu diesem Zeitpunkt von der IV mitfinanziert und mitgeregelt.

Die Übernahme der integralen Verantwortung für diese Aufgabe durch die Kantone ist mit einem Paradigmenwechsel verbunden: Wesentliche Teile des Bereichs Sonderpädagogik, welche zuvor von der IV als bundesweite, medizinisch orientierte Sozialversicherung geregelt wurden, wurden in die Logik der kantonalen Bildungssysteme integriert. Dabei wird ein integraler Ansatz verfolgt: Im Mittelpunkt stehen die Kinder und Jugendlichen mit ihren besonderen Entwicklungs- und Bildungszielen. Bei der Bedarfsabklärung bspw. sollen (zukünftig) nicht mehr die primär an Grenzwerten orientierten IV-Kriterien angewendet werden, sondern das SAV, ein umfassendes, standardisiertes Verfahren zur Abklärung des individuellen Bedarfs. Zudem gilt, dass Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf – wenn es sinnvoll und möglich ist – bevorzugt integriert in einer Regelschule beschult werden sollen. Dieser zunehmende Vorrang der Volksschule vor einer separierenden Sonderschulung ist als logische Konsequenz der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung hin zu einer möglichst barrierefreien Integration von Menschen mit einer Behinderung in die Gesellschaft zu betrachten. Deren Umsetzung im Bereich Sonderpädagogik konnte jedoch erst durch die Erweiterung der kantonalen Spielräume im Rahmen der NFA verstärkt bzw. beschleunigt werden.

Im Rahmen des Sonderpädagogik-Konkordats findet eine interkantonale Zusammenarbeit statt, wobei Instrumente im Bereich Recht, Qualität, Bedarfsabklärung und Terminologie erarbeitet wurden, welche zur Sicherung der Angebotsqualität und einer gewissen Harmonisierung und Vergleichbarkeit der kantonalen Systeme beitragen können. Allerdings wäre eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit im Bereich Sonderpädagogik sicherlich zu befürworten.

⁵² Vgl. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen_quellen/blank/blank/sdl/01.html

Der Umstellungsprozess ist komplex und benötigt dementsprechend viel Zeit, in gut der Hälfte der Kantone bestehen noch keine genehmigten Konzepte, die Implementierung neuer Instrumente und Regelungen setzt erst ein. Hinzu kommt die ausserordentliche Vielschichtigkeit und Zersplitterung der Bedürfnisse und Angebote im Bereich Sonderpädagogik. Vor diesem Hintergrund ist es nicht möglich, Aussagen darüber zu machen, ob die neuen Regimes im Bereich Sonderpädagogik zu Effizienzgewinnen führen werden oder nicht. Dass sämtliche Kompetenzen im Bereich nun klar den Kantonen zugewiesen sind und diese den gewonnenen Handlungsspielraum nutzen, um im Rahmen eines integralen Ansatzes die individuellen Bedürfnisse der betroffenen Kinder und Jugendlichen möglichst optimal zu erfüllen, könnte auf Vorteile der dezentralen Organisation hinweisen.

5 Aufgabenbereich Nationalstrassen

Der Bereich Nationalstrassen ist sowohl politisch als auch finanziell eine der wichtigsten Aufgaben, welche im Zuge der NFA entflochten wurde. Mit der NFA wurde die Verantwortung für den Bau, den Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen vollständig dem Bund übertragen. Das ASTRA hat im Jahr 2011 auf Wunsch der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte einen Bericht vorgelegt, in welchem das Amt eine Gesamtübersicht über die Erfüllung seiner neuen Aufgaben gibt und die Effekte der neuen Rolle des Bundes quantifiziert (vgl. ASTRA 2011). Im Folgenden werden die Ergebnisse dieses Berichts zusammenfassend dargestellt. Dabei wird zuerst die Rolle von Bund und Kantonen vor und nach NFA und die Umsetzung der NFA-bedingten Veränderungen im ASTRA beschrieben, anschliessend werden die vom ASTRA berechneten Effekte der NFA-bedingten Veränderungen auf Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen, inkl. Effizienzgewinne vorgestellt.

5.1 Rolle des Bundes und der Kantone im Bereich Nationalstrassen vor und nach NFA

Bis Ende 2007 war der Bereich Nationalstrassen eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die Kantone waren Eigentümer, Bauherren und Betreiber der Nationalstrassen. Der Bund trug aber – je nach Belastung der Kantone durch die Nationalstrassen, ihrem Interesse an diesen Strassen sowie ihrer Finanzkraft – bis zu 97% der Kosten. Die Asymmetrie zwischen ausgabenrelevanten Entscheidungen und der Finanzierung eines grossen Teils der Kosten begünstigte gemäss dem 1. Wirksamkeitsbericht (Bundesrat 2010: 86) tendenziell einen ineffizienten Mitteleinsatz. Das ASTRA (2011: 7) konstatiert, dazu:

«Im Bereich der Nationalstrassen haben die oben beschriebenen systemimmanenten Schwächen von Verbundaufgaben zusammen mit den beschränkten Kompetenzen des Bundes als Oberaufsichtsbehörde zu einem Nationalstrassennetz geführt, das im Vergleich zur erreichten Leistungsfähigkeit und Sicherheit als vergleichsweise teuer einzustufen ist. Akzentuiert wurde dieser Effekt durch die vielerorts kleinräumige Netzaufteilung infolge der Kantonsgrenzen, die betriebswirtschaftlich optimale Lösungen bei Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen erschwerte oder gar verhinderte.»

Mit der NFA wurde der Bund zum alleinigen Verantwortlichen für die Nationalstrassen. Er ist seit dem 1.1.2008 Eigentümer der Nationalstrassen und nimmt sowohl die strategischen wie auch die operativen Bauherrenaufgaben wahr. Einzige Ausnahme bildet die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, die weiterhin eine Verbundaufgabe Bund-Kantone darstellt. Damit bestehen günstigere Voraussetzungen, um einen möglichst effizienten Mitteleinsatz zu erreichen.

5.2 Umsetzung der NFA-bedingten Veränderungen im ASTRA

Die Übernahme des Bereichs Nationalstrassen ging bei Bund und Kantonen mit diversen Veränderungen einher. Der Rahmen hierzu wurde von den Änderungen der massgebenden Gesetzesgrundlagen des Bundes vorgegeben. Im folgenden wird eine Übersicht über die NFA-bedingten Rechtsanpassungen sowie die Anpassungen der Organisationsstruktur des ASTRA gegeben, wie auch die Ergebnisse einer Selbstbeurteilung des ASTRA zur Aufgabenerfüllung vorgestellt.

5.2.1 Rechtsanpassungen

Die neuen Rechte und Pflichten des Bundes bzw. des ASTRA im Bereich der Nationalstrassen erforderten neue rechtliche Grundlagen, welche insbesondere durch die Revision der Bundesverfassung (Art. 83 und Art. 197 Ziff. 3, s. Anhang) sowie der folgenden Bundesgesetze geschaffen wurden:

1. Das *Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG, SR 725.11)* und die zugehörige Verordnung, zur Regelung des Baus, Unterhalts und Betriebs der Nationalstrassen.
2. Das *Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG)* und die zugehörige Verordnung, zur Regelung der Finanzierung der Nationalstrassen.
3. Das *Strassenverkehrsgesetz (SVG)* und die zugehörigen Verordnungen, zur Regelung des Verkehrsmanagement (VM) und der Verkehrsvorschriften auf den Nationalstrassen.

Gemäss ASTRA (internes Monitoring zur Umsetzung der neuen Rechtsbestimmungen, vgl. ASTRA 2011, 9) konnten bis am 1.1.2008 nahezu alle NFA-bedingten Rechtsanpassungen in die Praxis umgesetzt werden. Mitte 2011 wurden einzig noch Pendenzen im Bereich der Eigentumsübertragung notiert; einerseits sollen noch Fragen bezüglich Eigentum an bestimmten, vom ASTRA z.T. nicht mehr benötigten Werkhöfen entlang der Nationalstrassen mit den Kantonen geklärt werden, andererseits sind die per 1.1.2008 erfolgten Eigentumsübertragungen noch nicht vollständig im Grundbuch eingetragen (vgl. ASTRA 2011: 9).

5.2.2 Organisationsstruktur

Die neuen Funktionen des Bundes als Eigentümer, Bauherr und Betreiber der Nationalstrassen erforderten beim ASTRA als zuständiges Bundesamt Anpassungen seiner Organisationsstruktur und den Aufbau der personellen und instrumentellen Kapazitäten. Die Anpassungen in der Organisationsstruktur wurde per 1.1.2008 vorgenommen. Im Zentrum der Arbeiten standen die nachfolgend erläuterten Anpassungen des Führungsinstrumentariums, eine Neuorganisation zur Erfüllung der Bauherrenaufgaben (Ausbau und baulicher Unterhalt), sowie eine Neuorganisation zur Erfüllung der Aufgaben zum Betrieb der Nationalstrassen.

Führungs- und Supportfunktionen

Mit Blick auf die neuen Aufgaben hat das ASTRA Neuerungen im Führungsinstrumentarium vorgenommen. Es wurden unter anderem ein für alle Geschäftsprozesse ein einheitliches Qualitätsmanagement und ein Risikomanagement aufgebaut, die Aufgaben des Investitionscontrollings erweitert und das bisherige Revisorat ASTRA in ein Finanzinspektorat gemäss Art. 11 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) übergeführt (vgl. ASTRA 2011: 10 f.). Weiter wurden Supportfunktionen des ASTRA neu aufgebaut, bzw. erweitert: Dazu gehört einerseits das Managementinformationssystem Strasse und Strassenverkehr (MISTRA, Beginn der Vorbereitungsarbeiten 2004) und das Kompetenzzentrum Beschaffung, eine interne Fachstelle, welche beratend wirkt und die Einhaltung der Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens durch die beschaffenden Stellen im ASTRA überwacht (vgl. ASTRA 2011: 11f.).

Organisation Bauherrenaufgaben

Um die Bauherrenaufgaben bei Ausbauprojekten und bei baulichen Unterhaltsprojekten zu erfüllen, hat das ASTRA die Schweiz in fünf Regionen eingeteilt und in jeder Region eine Filiale eingerichtet: Die Region Zentral- und Nordwestschweiz (Filiale: Zofingen), die Region Westschweiz (Estavayer-le-Lac), die Region Bern und Wallis (Thun), die Region Nordostschweiz (Winterthur) und die Region Südostschweiz mit Filiale in Bellinzona.⁵³ Die fünf Filialen sind mit einem Personalbestand von jeweils 30 bis 50 Mitarbeitenden für ein Netz von 300 bis 450 km Länge zuständig. Die Zentrale des ASTRA hat die strategische Führung der Filialen inne und stellt diesen spezialisiertes Know-how zur Verfügung (ASTRA 2011: 12).

Organisation Aufgaben Betrieb Nationalstrassen

Im Bereich betrieblicher Unterhalt der Nationalstrassen (Reinigung, Winterdienst, Wartung der elektromechanischen Anlagen etc.), sowie beim projektfreien baulichen Unterhalt arbeiten Bund und Kantone auch nach der NFA zusammen, wobei Letztere eine bedeutende Funktion übernehmen. Die Kantone bzw. die von ihnen gebildeten Trägerschaften sorgen aufgrund von mit dem Bund abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen für den Betrieb der Nationalstrassen (Basis: Art. 49a NSG). Hierfür wurde das Nationalstrassennetz in elf Gebietseinheiten aufgeteilt, welche jeweils vollständig im Zuständigkeitsbereich einer ASTRA-Filiale liegen.⁵⁴ Sieben der elf Gebietseinheiten umfassen mehrere Kantone, bei sechs Trägerschaften nimmt ein Lead-Kanton die Funktion des Vertragspartners des ASTRA ein, eine Gebietseinheit wird als Aktiengesellschaft geführt (ASTRA 2011: 13).

Beurteilung der Erfüllung

Das Ergebnis der Verantwortungsübertragung auf den Bund zeigt sich im Alltag auf den Nationalstrassen: Die Nationalstrassen funktionieren, der Betrieb ist sichergestellt und die Ausbaurbeiten und der bauliche Unterhalt werden gemäss ASTRA (2011: 14) systematisch vorangetrieben.

Weiter wurde der Jahresrapport 2009 das ASTRA an das UVEK positiv gewürdigt, was dahingehend interpretiert werden kann, dass die bis zu diesem Zeitpunkt geleisteten Arbeiten sowohl qualitativ wie auch quantitativ den Anforderungen des Bundesrates genügen (ASTRA 2011: 15).⁵⁵

Ergänzend dazu hat das ASTRA Ende 2010 auch eine Einschätzung zum Funktionieren der internen Abläufe vorgenommen, welche aufgrund der neuen Aufgaben des Amtes zu erfüllen sind, also Führungs- und Supportfunktionen, Funktionen im Bereich Ausbau und baulicher Unterhalt (inkl. Filialen) und Funktionen im Bereich Betrieb der Nationalstrassen. Es handelt sich um eine Beurteilung von 24 Tätigkeiten, welche durch die für die jeweiligen Aufgaben zuständigen Kaderpersonen des ASTRA vorgenommen wurde. Diese Selbstbeurteilung betraf die Funktionsfähigkeit des betrachteten Tätigkeitsbereichs, die Abwicklung der Arbeiten gemäss den definierten Prozessen des

⁵³ Der Standort der Filialen wurde so gewählt, dass zu jedem Punkt des Nationalstrassennetzes insgesamt minimale Fahrzeiten resultieren.

⁵⁴ Vgl. ASTRA 2011, 14, Darstellung 3-2 für die Gliederung des Nationalstrassennetzes in 11 Gebietseinheiten.

⁵⁵ Da das ASTRA ein FLAG-Bundesamt mit ergebnisorientiertem Leistungsauftrag und Globalbudget ist, ist das Amt verpflichtet, dem UVEK als zuständigem Departement in einem jährlichen Rapport zur Umsetzung der Leistungsvereinbarung Bericht zu erstatten. Dieser dokumentiert das Vorgehen der Vorbereitungen des ASTRA auf seine neuen Aufgaben bzw. die Erfüllung der neuen Aufgaben ab 2008.

Führungssysteme, die Qualität und das Volumen der geleisteten Arbeiten und das erreichte Arbeitstempo. Als Ergebnis der Umfrage konstatiert das ASTRA, dass drei Jahre nach der Übernahme der neuen Aufgaben die neuen Tätigkeitsbereiche «mehrheitlich gut» funktionieren (ASTRA 2011: 16). Gleichwohl wurde der zu erreichende Soll-Zustand aus Sicht der beurteilenden Kaderpersonen erst für knapp ein Drittel der Tätigkeiten zu mehr als 95% erreicht. Schwächen wurden beispielsweise bei der Produktivität geortet, wobei die Geschäftsleitung überzeugt ist, in Zukunft noch Produktivitätssteigerungen realisieren zu können (ASTRA 2011: 16).

Einmalige Kosten

Die Übernahme der alleinigen Verantwortung für die Nationalstrassen erforderte im ASTRA wie in 5.2 beschrieben verschiedene Vorbereitungs- und Aufbauarbeiten. Darüber hinaus wurden die neuen Mitarbeitenden geschult und der operative Transfer von den Kantonen zum ASTRA durchgeführt. Dieser umfasste mehrere hundert laufende Ausbau- und Unterhaltsprojekte der Kantone mit technischen, finanziellen und organisatorischen Belangen, die Triage, den Transport von den Kantonen zum ASTRA sowie die Archivierung von umfangreichen Akten und die Eigentumsübertragung von rund 20000 Parzellen samt Verträgen. Das ASTRA (2011: 17) schätzt, dass die Transaktionskosten für diese NFA-bedingten Umstellungen von 2005-2010 zwischen 40 bis 50 Mio. CHF betragen. Davon entfällt der grösste Anteil auf Aufträge des Bundes an die Kantone und an Dritte zur Erledigung von Transferaktivitäten (30 – 40 Mio. CHF), ungefähr 9 Mio. wurden gemäss ASTRA für den zusätzlichen Personalaufwand (8 Mio.) und Leistungen an ehemalige Mitarbeitende der kantonalen Tiefbauämter (1 Mio.) (Anspruch auf Leistungen aus Sozialplan aufgrund Wegfall der Stelle) verwendet.

5.3 Effekte der NFA-bedingten Veränderungen auf Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen

Gemäss ASTRA (2011: 18) ist es «Ziel des Bundes und damit die Aufgabe des ASTRA [...], unter den gegebenen Rahmenbedingungen ein Nationalstrassennetz bereitzustellen und zu betreiben, das sich durch eine hohe Leistungsfähigkeit, eine hohe Sicherheit, eine hohe Verfügbarkeit, eine hohe Verträglichkeit und eine hohe Wirtschaftlichkeit auszeichnet.» Weiter wird festgehalten (ebenda): «Die neue Konzentration aller Entscheidungskompetenzen zu Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen beim Bund soll genutzt werden, um dieses Ziel für das ganze Nationalstrassennetz noch konsequenter zu verfolgen, als dies vor 2008 möglich war.»

In den folgenden Abschnitten wird dargestellt, in welchen Stossrichtungen Massnahmen zur Erreichung der obengenannten Ziele ergriffen wurden und welche Effekte damit seit Einführung der NFA gemäss Schätzungen des ASTRA erzielt werden konnten. Dabei wird auch gezeigt, inwiefern Effizienzgewinne erreicht werden konnten, d.h. wie hoch die bis 2010 jährlich realisierten Kosteneinsparungen waren.

5.3.1 Systematische Weiterentwicklung des Nationalstrassennetzes

Seit Einführung NFA wird versucht, die Weiterentwicklung des Nationalstrassennetzes noch bedarfsgerechter und in sich kohärenter voranzutreiben. Das heisst, die Ausbau- und Entwicklungsmassnahmen werden seit der NFA stets auf der Basis schweizweiter Bestandes- und Bedarfsanalysen festgelegt und umgesetzt. Massnahmen sollen dort, wo sie einen namhaften Nutzen erbringen eingesetzt werden. Die Umsetzung dieses konsequenten netz- und problemorientierten

Vorgehens bezeichnet das ASTRA allerdings als grosse Herausforderung, trotz der neuen Kompetenzen des Bundes. Als Hindernisse werden unter anderem die schwierig zu erfüllenden Forderungen der Kantone, die Verknappung des Bodens oder Wünsche der Bevölkerung beispielsweise nach Lärmschutz genannt (ASTRA 2011: 18).

Die systematische Weiterentwicklung des Nationalstrassennetzes wird in folgenden Bereichen verfolgt (vgl. ASTRA 2011: 19ff.):

- **Systematische** Analyse und anschliessende **Beseitigung der Engpässe**, mittels Ausbau oder Erhaltung der Funktionsfähigkeit mit anderen Massnahmen. Die Finanzierung erfolgt über den Infrastrukturfonds (vgl. ASTRA 2011: 19).
- **Systematische** Analyse zur **Optimierung der Anschlussbauwerke**, deren Sanierung mittels adäquater Ausbaumassnahmen in den kommenden Jahren auf der Basis vertiefter Untersuchungen definiert und schrittweise umgesetzt wird.
- **Bedarfsgerechte Nachrüstung der Nationalstrassen mit Verkehrsmanagement-Anlagen** (VM-Anlagen) (z.B. Wechsellichtanzeigen oder dynamische Geschwindigkeitsanzeigen), aufgrund des für den jeweiligen Nationalstrassenabschnitt angestrebten Ausrüstungsgrads (vier Ausrüstungsgrade).
- **Entwicklung einer einheitlichen Systemarchitektur Schweiz** für die Gesamtheit aller VM-Anlagen und weiteren Betriebs- und Sicherheitsanlagen auf dem Nationalstrassennetz. Ziel ist die Standardisierung der Anlagen und Kompatibilität mit neuen technischen Entwicklungen, Produkten verschiedener Hersteller usw. In den kommenden Jahren laufen Pilotversuche zu bereits vorliegenden Grundsätzen.
- **Systematische Erhöhung der Sicherheit und der Verträglichkeit der Nationalstrassen**. In den Bereichen **Naturschutz, Störfälle und Lärmschutz** wurde das gesamte Nationalstrassennetz analysiert, die Probleme nach klaren, einheitlichen Kriterien priorisiert. Nun werden auf dieser Basis Massnahmen geplant, bzw. in Notfällen ergriffen. Auch die Stossrichtungen der «EU-Tunnelrichtlinie» (Erhöhung der **Tunnelsicherheit**) können heute rascher umgesetzt werden.

Das ASTRA verfolgt gemäss eigenen Angaben den Grundsatz, die vorhandenen finanziellen Mittel ausschliesslich für Projekte einzusetzen, welche gemäss den rechtlichen Vorschriften zwingend und für die Funktionalität der Nationalstrassen notwendig sind (*Need to have*). Nicht realisiert werden sollen Projekte, welche zwar – z.B. aus regionaler oder kantonaler Sicht – wünschbar, jedoch funktional und rechtlich nicht notwendig sind (*Nice to have*). Dies kann beispielsweise zum Verzicht auf gewisse Lärmschutz- oder andere Bauten führen (ASTRA 2011: 21). Am 1.1.2008 wurden dem ASTRA 371 von den Kantonen bereits mehr oder weniger weit geplante Projekte zur weiteren Bearbeitung und Realisierung übergeben. Bei einer systematischen Überprüfung auf Basis der obengenannten Kriterien wurde anschliessend im ASTRA entschieden, welche Projekte gemäss Planung weitergeführt werden, welche in redimensionierter Form (ohne *Nice to have*) weitergeführt werden, welche nicht weitergeführt werden (da sie weder funktional noch rechtlich notwendig waren) und welche vom Bund zu erweitern sind (damit sie rechtlichen Vorgaben und Nationalstrassenstandards genügen).

Auf dieser Grundlage lässt sich ein Teil der NFA-bedingten Kosteneinsparungen quantifizieren, wie untenstehende Darstellung des ASTRAs zeigt.

Abbildung 4: Kosteneinsparungen bei Projekten welche von den Kantonen zur Weiterführung übernommen wurden

Anzahl über-nommene Projekte	Projekttyp	Gemäss kantonaler Planung vorgesehene Projektvolumen	Nach ASTRA-Prüfung geltendes Projektvolumen	Veränderung des Projektvolumens dank Beschränkung auf das funktional und rechtlich Notwendige
58	Projekte, die vom Bund in redimensionierter Form weitergeführt werden, da nicht alle Projektelelemente funktional bzw. rechtlich notwendig sind	3'246 Mio. CHF	2'701 Mio. CHF	- 545 Mio. CHF
75	Projekte, die vom Bund nicht weitergeführt werden, da funktional bzw. rechtlich nicht notwendig	918 Mio. CHF	0 Mio. CHF	- 918 Mio. CHF
133	TOTAL	4'164 Mio. CHF	2'701 Mio. CHF	- 1'463 Mio. CHF

Quelle: ASTRA (2011: 22).

Wie in Abbildung 4 ersichtlich, hat sich das ASTRA bei 75 Projekten gegen eine Weiterführung entschieden, 58 Projekte wurden redimensioniert. Damit konnten durch die Beschränkung auf das funktional und rechtlich Notwendige bei 133 von 371 Projekten Einsparungen erzielt werden. Diese betragen total 1,463 Mrd. Franken. Da die Realisierung der Projekte gemäss ASTRA 8-13 Jahre dauert, resultieren durchschnittliche jährliche Einsparungen von 110 – 180 Mio. Franken, die auf die neuen Voraussetzungen unter der NFA zurückgeführt werden können. Die Einsparungen sind als jährlich wiederkehrende Effekte zu deuten, angenommen dass die Kantone nach Einführung der NFA und das ASTRA auch in Zukunft jeweils nach den gleichen Kriterien Projekte realisieren würden (ASTRA 2011: 23). Von den übrigen Projekten werden 168 vom Bund unverändert weitergeführt, 44 unverändert, aber erst zu einem späteren Zeitpunkt realisiert und 26 Projekte erweitert, weil dies aus funktionalen bzw. rechtlichen Gründen notwendig war. Diese Erweiterungen verursachten gemäss ASTRA (2011: 22) Kosten in der Höhe von 679 Mio. Franken. Allerdings spricht sich das Amt gegen eine Verrechnung der Mehr- mit den Minderkosten aus, da die Erweiterungen gemäss ASTRA auch ohne NFA nach der Überprüfung der Projektplanung beschlossen worden wären.⁵⁶

5.3.2 Ausbau des Verkehrsmanagements

Zu den Aufgaben des Bundes als Eigentümer und Betreiber des Nationalstrassennetzes gehört seit dem 1. Januar 2008 auch das Verkehrsmanagement (VM). Mit dem VM soll ein sicherer und möglichst flüssiger Verkehr auf den Nationalstrassen gewährleistet werden, VM-Massnahmen bezwecken daher die Optimierung der Verkehrsabläufe im Rahmen der bestehenden baulichen Verkehrsinfrastruktur und der Verkehrsanlagen.

Das ASTRA hat seit der NFA einen beträchtlichen Ausbau des VM in die Wege geleitet. Dabei wird gemäss dem Verkehrsmanagement-Konzept des ASTRA (2011: 24) das Ziel verfolgt, Verkehrsstörungen rascher und zuverlässiger zu erkennen, bedarfsgerecht und direkt ins Verkehrsgeschehen eingreifen zu können, bei Bedarf rasch netz- und zuständigkeitsübergreifende

⁵⁶ Gemäss mündlicher Auskunft ASTRA.

Massnahmen umzusetzen und einen wirtschaftlichen Einsatz der finanziellen und personellen Mittel sicherzustellen.

Dazu sollen die technischen Anlagen zur Erfassung und zur direkten Beeinflussung des Verkehrsgeschehens bedarfsgerecht und einheitlich ausgebaut werden. Weiter soll eine umfassende Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren realisiert werden, mittels einer nationalen Verkehrsmanagement-Zentrale (VMZ-CH), VM-Plänen, eines nationalen Datenverbundes und einer nationalen Verkehrsinformationszentrale. Schliesslich soll, durch die Umsetzung einer einheitlichen Systemarchitektur (s. 5.3.1) die technische Kompatibilität der verschiedenen Systeme verbessert werden (ASTRA 2011: 24).

In den ersten drei Jahren seit NFA wurden folgende Elemente des VM-Konzepts realisiert (vgl. ASTRA 2011: 25):

- Erarbeitung wichtiger konzeptioneller Bausteine zu einer **übergeordneten Gesamtstrategie** beim VM-Ausbau.
- **Eröffnung und Betrieb der VMZ-CH in Emmenbrücke.** Die VMZ-CH koordiniert seit Anfang 2008 die VM-Massnahmen auf dem gesamten Nationalstrassennetz. Aus technischen Gründen können die VM-Anlagen auf der Strecke noch nicht direkt von der VMZ-CH angesteuert werden.
- **Betrieb einer nationalen Verkehrsinformationszentrale** durch die *Viasuisse AG*, welche Verkehrsinformationen nach Überarbeitung über die verschiedenen Medien weiterleitet.
- Wesentlicher **Ausbau der VM-Anlagen auf der Strecke** (grundsätzlich im Rahmen von Instandsetzungsarbeiten, verschiedene dringliche Massnahmen wurden jedoch vorgezogen).
- Realisierung weiterer **Abstellplätze und Warteräume für den Schwerverkehr.**
- **Eröffnung einer regionalen Leitzentrale in Zürich.**

Da die komplette Umsetzung des Leitbildes Verkehrsmanagement Schweiz noch mehrere Jahre dauern wird, kann zurzeit keine umfassende Beurteilung der Wirkungen des neuen VM vorgenommen werden. Das ASTRA (2011: 26) dokumentiert dennoch beobachtbare Verbesserungen:

- Die Qualität der Verkehrsinformation hat sich verbessert, d.h. es werden merklich mehr Verkehrsstörungen erkannt und es werden mehr Informationen zur voraussichtlichen Dauer der Behinderung, zu Alternativrouten usw. gemeldet.
- Das Schwerverkehrsmanagement wurde optimiert, so dass die knappen Stauräume heute zeitnaher und proaktiver bewirtschaftet werden können. Durch die nationale Optik musste die den Schwerverkehr einschränkende «Phase rot»⁵⁷ im Jahr 2010 nie verfügt werden, während dies vor NFA meist mehrmals pro Jahr erfolgte.

⁵⁷ Die „Phase Rot“ betrifft alle Schwerverfahrzeuge, die nach Verhängung derselben in die Schweiz einreisen und das Land im Transit durch den Gotthard- oder San Bernardino-Strassentunnel durchqueren wollen. Diesen wird polizeilich verboten, ab sofort bis am darauffolgenden Tag um 12 Uhr die Strecken Stans Süd – Buochs – Erstfeld – Amsteg – Göschenen – Airolo, Flüelen – Amsteg – Göschenen – Airolo sowie Thuisis – Bellinzona Nord zu befahren (ASTRA 2011, 26).

- Die Lenkung, Leitung, Steuerung und Information der Verkehrsteilnehmer erfolgt auf der Basis von für das gesamte Nationalstrassennetz einheitlichen Regeln, d.h. aus einer mit den verschiedenen Akteuren abgestimmten statt kantonalen Optik. Die verbesserte Koordination kann die Wirksamkeit von VM Massnahmen erhöhen.
- Der Verkehrsfluss konnte verbessert werden und die Verkehrssicherheit erhöht werden (ASTRA 2011: 27).

Abbildung 5 illustriert die Steigerung der Verkehrsleistung an ausgewählten Standorten, welche durch die ergriffenen VM-Massnahmen erzielt werden konnte.⁵⁸

Abbildung 5: Steigerung der Verkehrsleistungen der Nationalstrassen durch Verkehrsmanagement-Massnahmen

Verkehrsmanagement-massnahme	Verkehrsleistung pro Spitzenstunde (Fahrzeuge x km/Std.)		Veränderung Verkehrsleistung
	OHNE Verkehrsmanagement-massnahme	MIT Verkehrsmanagement-massnahme	
Dosierung des Verkehrs am Anschluss Weiningen (A1)	0.14 Mio.	0.18 Mio.	+ 29%
Dosierung des Verkehrs am Anschluss Wallisellen (A1)	0.39 Mio.	0.52 Mio.	+ 33%
Dosierung des Verkehrs am Anschluss Neufeld (A1)	0.13 Mio.	0.19 Mio.	+ 46%
<hr/>			
Nutzung des Pannestreifens als zusätzliche Fahrspur bei Verzweigung Hagnau	0.02 Mio.	0.11 Mio.	+ 450%
Nutzung des Pannestreifens als dritte Fahrspur in Spitzenzeiten zwischen Morges und Ecublens (A1)	0.17 Mio.	0.68 Mio.	+ 300%

Quelle: ASTRA (2011: 28).

5.3.3 Optimierung bei der operativen Durchführung der Ausbau- und Unterhaltsprojekte

In den vorangehenden Unterkapiteln wurde dargelegt, welche Aktivitäten das ASTRA (neu) wahrnimmt, um die Leistungsfähigkeit, Sicherheit, Wirtschaftlichkeit usw. der Nationalstrassen zu optimieren. In 5.3.3 wird gezeigt, *wie* diese Tätigkeiten operativ abgewickelt werden, resp. wo Optimierungen realisiert werden konnten.

5.3.3.1 Optimierung der Ausbau- und Unterhaltsarbeiten auf der Strecke

Zur Gewährleistung einer möglichst hohen Verfügbarkeit der Nationalstrassen, auch während Unterhalts- und Ausbuarbeiten, wurde bereits vor der NFA die sog. **UPlANS-Philosophie**⁵⁹ entwickelt. Sie enthält einerseits kurzfristig orientierte Strategieelemente, welche bewirken, dass alle grossen Erhaltungsprojekte in Bezug auf eine Minimierung von Kosten, Verkehrsbehinderungen und

⁵⁸ Die Verkehrsleistung ist als Summe aller Fahrzeuge in der Spitzenstunde multipliziert mit der mittleren Geschwindigkeit definiert.

⁵⁹ UPlANS = Unterhaltsplanung Nationalstrassen. Vgl. auch Motion 10.3822 Hutter, Baustellen-Koordination.

Bauzeit und Maximierung der Sicherheit und Qualität optimiert werden, mittels Massnahmen wie Mehrschichtbetrieb und einer möglichst weitgehenden Vermeidung des Abbaus von Spuren. Als langfristiges Strategieelement ist die Einführung eines Erneuerungsrhythmus von allen Bauteilen von 15 Jahren von Bedeutung, d.h. bei allen grösseren Erhaltungsprojekten werden alle erforderlichen Arbeiten erledigt und alle Bauteile so konzipiert, dass während der nächsten 15 Jahre keine baulichen Massnahmen notwendig sind. Grund dafür ist die Lebensdauer des Belags von 15 Jahren. Dies führt gemäss ASTRA (2011: 30) kurzfristig zu vergleichsweise hohen Kosten, langfristig sollen jedoch erhebliche Kosteneinsparungen realisierbar sein. Diese können zur Zeit noch nicht abgeschätzt werden. Die UPlANS-Strategie kann seit 1.1.2008 gemäss ASTRA (2011: 30) noch besser umgesetzt werden, z.B. weil bei der optimalen Dimensionierung von Unterhaltsabschnitten keine Rücksicht auf Kantonsgrenzen genommen werden muss.

5.3.3.2 Zentralisierung der Bauherrenaufgaben

Mit der Zentralisierung der Bauherrenaufgaben wurde eine effizientere Erledigung dieser Aufgaben angestrebt. Indem die Arbeiten auf die Zentrale und fünf ASTRA Filialen konzentriert wurden, entstanden entsprechende Potenziale. Um abzuschätzen, wie weit diese Potenziale bis 2010 bereits ausgeschöpft werden konnten, hat das ASTRA den Aufwand für Bauherrenaufgaben im Jahr 2006 mit demjenigen für das Jahr 2010 verglichen. Um Effizienzgewinne feststellen zu können, wurde der Bauherrenaufwand relativ zum Volumen der Ausbau- und Unterhaltsprojekte in den beiden Jahren betrachtet (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Aufwand Bauherrenaufgaben (für Ausbau und Unterhalt) vor der NFA (2006) und nach der NFA (2010)

	Aufwand für Bauherren- aufgaben 2006 (= Situation vor NFA)	Aufwand für Bauherren- aufgaben 2010 (= Situation nach NFA)
Personalaufwand der öffentlichen Verwaltung für Bauherrenaufgaben	55.2 Mio. CHF (Bund: 5.6 Mio. CHF) (Kantone: 49.6 Mio. CHF)	41.8 Mio. CHF
Raumaufwand der öffentlichen Verwaltung für Bauherrenaufgaben	2.1 Mio. CHF (Bund: 0.4 Mio. CHF) (Kantone: 1.7 Mio. CHF)	3.1 Mio. CHF
Aufwand für externe Bauherrenunterstützung	16.7 Mio. CHF	29.8 Mio. CHF
TOTAL Aufwand für Bauherrenaufgaben für Ausbau- und Unterhaltsprojekte	74.0 Mio. CHF	74.7 Mio. CHF
Zum Vergleich: Volumen der durch Dritte erbrachten Bau- und Planungsarbeiten für Ausbau- und Unterhaltsprojekte	1'092.2 Mio. CHF	1'215.4 Mio. CHF

Quelle: ASTRA (2011: 31).

Mit der NFA konnte der Bauherrenaufwand gemessen am Volumen der erbrachten Bau- und Planungsarbeiten gesenkt werden. Während vor NFA pro 100 Millionen Franken Bau- und Planungsaufwand 6,8 Millionen Franken Bauherrenaufwand anfiel, waren es nach NFA noch 6,1 Millionen Franken Bauherrenaufwand. Dies entspricht einer Effizienzsteigerung von über 9%. Der

Anteil privater Mandatsnehmer, welche Bauherrenaufgaben übernahmen (sog. Bauherrenunterstützer) lag im Jahr 2010 bei 40% gegenüber 23% im Jahr 2006 (ASTRA 2011: 31).

5.3.3.3 Konsequentes Wettbewerbsprinzip bei Beschaffungen

Nach den Vorgaben des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (SR 172.056.1) kauft das ASTRA Leistungen des Tiefbaus ein, dabei ist das Amt seit NFA einer der grössten Einkäufer auf diesem Markt in der Schweiz. Für eine kostengünstige Beschaffung der benötigten Leistungen wird konsequent auf den Wettbewerb gesetzt. Weil beim Bund die Schwellenwerte, oberhalb welcher ein höherrangiges Vergabeverfahren zur Anwendung kommt, tiefer liegen als bei den Kantonen, kann gemäss ASTRA (2011: 32) angenommen werden, dass bei den Beschaffungen heute ein intensiverer Wettbewerb zum Tragen kommt als dies bei Beschaffungen der Kantone der Fall war. Auch wurden vom ASTRA weitere Regeln bei der Beschaffung eingeführt, welche mehr Wettbewerb erzeugen sollen, etwa dass bei Auftragsvolumen nahe am Schwellenwert zu einem höherrangigen Verfahren im Zweifelsfall stets das höherrangige Verfahren gewählt wird.⁶⁰ Allerdings lassen sich die Effekte dieser Regelungen auf die Beschaffungskosten gemäss ASTRA nicht quantifizieren.

5.3.4 Effizienzsteigerungen beim Betrieb der Nationalstrassen

Zum Betrieb der Nationalstrassen hat das ASTRA seit der NFA – wie in 5.2.2 erläutert – Leistungsvereinbarungen mit 11 Gebietseinheiten zum Betrieb der Nationalstrassen abgeschlossen.⁶¹ Dabei wird ein massgeblicher Teil der Leistungen über ein Globalbudget abgegolten, welches unter Berücksichtigung verschiedener Kriterien wie Streckenlänge und Charakteristika des Netzes (Verkehrsaufkommen, Anteil Kunstbauten usw.) festgelegt wird.

Durch diese neuen Rahmenbedingungen lassen sich – aufgrund von Grössenvorteilen und der Rolle des Bundes als Besteller von Leistungen – Kosteneinsparungen realisieren. Um diese zu bemessen hat das ASTRA die Kosten in einem Jahr vor der NFA (Wahl ASTRA: 2005) mit denjenigen in einem Jahr nach der NFA (Wahl ASTRA 2008 und 2010) verglichen. Um für Teuerungseffekte und das schrittweise Wachstum des Nationalstrassennetzes zu korrigieren, wurde dabei stets vom Nationalstrassennetz und vom Stand der Teuerung im Jahr 2008 ausgegangen (ASTRA 2011: 34).

So errechnete das ASTRA (2011: 34) dass, falls der Betrieb durch die kantonalen Tiefbauämter erledigt und gemäss den Rahmenbedingungen vor NFA entschädigt worden wäre, die hypothetischen Gesamtkosten im Jahr 2008 225-240 Mio. Franken betragen hätten (vgl. Abbildung 7). Bei Verhandlungen zwischen Bund und Gebietseinheiten über differenzierte Leistungen mit zugeordneten Preisen konnten die von den Gebietseinheiten offerierten Preise auf total 215 Mio. Franken gesenkt werden. Damit beträgt der erzielte Effizienzgewinn in den Jahren 2008 und 2009 jährlich 10 – 25 Mio. Franken. Bei der Erneuerung der Leistungsvereinbarungen 2010 konnten weitere Effizienzpotentiale ausgeschöpft werden (z.B. beim Facility Management), wodurch weitere Effizienzgewinne von rund 14 Mio. resultierten (vgl. Abbildung 7). So konnte das ASTRA bis 2010 im

⁶⁰ Dabei ist festzuhalten, dass das ASTRA gemäss eigenen Angaben (2011, 33) eine konsequente Haltung gegenüber Spekulationsangeboten vertritt und auf Abgebotsrunden verzichtet.

⁶¹ Der Betrieb der Nationalstrassen beinhaltet Winterdienst, Grünpflege, Reinigung, Wartung der elektromechanischen Anlagen etc., und projektfreier baulicher Unterhalt.

Bereich Betrieb jährliche Kosteneinsparungen von 24 -39 Mio. Franken realisieren (Stand Teuerung 2008). Dies macht 11% bis 16% der Betriebskosten aus, die mittels Globalbudget entschädigt werden.

Abbildung 7: Effizienzgewinne beim Betrieb der Nationalstrassen

Situation VOR NFA				
	Hypothetische Kosten im Jahr 2008 falls der Betrieb durch die 24 kantonalen Tiefbauämter erledigt und gemäss den Regelungen vor der NFA entschädigt worden wäre	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Tatsächlicher Aufwand von Bund (121 Mio. CHF.) und Kantonen (60 Mio. CHF) 2005</i> 181 Mio. CHF • <i>Teuerung 2005 bis 2008</i> + 11 Mio. CHF • <i>Zusatzkosten durch neue Teilstücke</i> + 3 Mio. CHF • <i>Zusatzkosten durch Erfüllung Standards 2008</i> + 5 Mio. CHF • <i>Korrektur durch aufgabenkonforme Kontierung der Betriebskosten (b)</i> + 25 - 40 Mio. CHF 		
		TOTAL 225 – 240 Mio. CHF		
		Situation NACH NFA		
		2008	Summe der vereinbarten Preise des ASTRA mit den 11 Gebietseinheiten	215 Mio. CHF
		2010	Summe der vereinbarten Preise des ASTRA mit den 11 Gebietseinheiten (c)	201 Mio. CHF

Quelle: ASTRA (2011: 34).

5.4 Zwischenfazit Nationalstrassen

Mit der Konzentration aller Entscheidungskompetenzen zu Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen beim Bund durch die NFA konnte der Anspruch, Nationalstrassen mit hoher Leistungsfähigkeit, Sicherheit, Verfügbarkeit, Verträglichkeit Wirtschaftlichkeit bereitzustellen und zu betreiben, noch gezielter verfolgt werden. Denn die Bündelung der Kompetenzen erlaubt ein konsequent netz- und problemorientiertes Vorgehen und einen effizienten Einsatz der Mittel: Ausbau- und Entwicklungsmassnahmen werden seit der NFA stets auf der Basis systematischer schweizweiter Bestandes- und Bedarfsanalysen festgelegt und umgesetzt. Ausbau- und Unterhaltsprojekte werden auf das funktional Notwendige und rechtlich vorgegebene eingeschränkt. Die Organisation der Bauherrenaufgaben, welche zuvor von den kantonalen Tiefbauämtern erfüllt wurden, wurde in fünf neu geschaffenen ASTRA-Filialen zentralisiert. Auch der Betrieb der Nationalstrassen wurde optimiert, er wird von elf Gebietseinheiten auf der Basis von Leistungsvereinbarungen (meist mit Globalbudget) übernommen, wobei den Kantone weiterhin eine gewichtige Rolle zukommt. Weiter trug die Nutzung der neuen Bestellerfunktion durch den Bund (konsequentes Wettbewerbsprinzip) zu Kostensenkungen bei.

Die Darstellung des ASTRA (vgl. Abbildung 8) zeigt zusammenfassend die durch das Amt seit Einführung der NFA durchgeführten Schritte zur Umsetzung von Kosteneinsparungen und den Umfang der realisierten Einsparungen im Nationalstrassenbereich. Wie in der untersten Zeile ersichtlich, werden die bis zum Jahr 2010 jährlich realisierten Effizienzgewinne beim Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen vom ASTRA auf 141 bis 227 Mio. Franken geschätzt. Dies übertrifft die vom ASTRA in der Vorbereitungsphase veranschlagten jährlichen Kosteneinsparungen von 100 Mio. Franken deutlich. Den gewichtigsten Teil dieser Kosteneinsparungen führt das Amt auf die Einschränkung der Projekte und Projektelemente auf das für die Funktionalität der Nationalstrassen Nötige („need to have“) zurück.

Abbildung 8: Kosteneinsparungen bei Ausbau, baulicher Unterhalt, Betrieb der Nationalstrassen seit 2008 (Stand 2010)

Durchgeführte Schritte des ASTRA zur Realisierung von Kosteneinsparungen im Nationalstrassenbereich	Realisierte jährliche Kosteneinsparung	Bemerkungen
Konsequente Beschränkung auf Projekte und Projektelemente, die funktional notwendig und gemäss den rechtlichen Vorgaben zwingend sind (vgl. Kapitel 4.1)	110 bis 180 Mio. CHF	
Harmonisierung der Instandsetzungsintervalle bei Unterhaltsarbeiten auf der Strecke (vgl. Kapitel 4.3.1)	Erst längerfristig wirksam	
Zentralisierung der Bauherrenaufgaben (vgl. Kapitel 4.3.2)	7 bis 8 Mio. CHF	<i>Es darf damit gerechnet werden, dass in Zukunft weitere Kostenoptimierungen erzielt werden können, wenn alle von den Kantonen ans ASTRA transferierten Projekte abgeschlossen sind und die Arbeitsproduktivität noch weiter verbessert werden kann.</i>
Konsequente Orientierung am Wettbewerbsprinzip zur Gewährleistung eines günstigen Preis-Leistungsverhältnisses bei extern beschafften Leistungen (vgl. Kapitel 4.3.3)	Nicht bezifferbar	
Nutzung der neuen Bestellerfunktion des Bundes zur Erreichung einer höheren Effizienz beim Betrieb der Nationalstrassen (vgl. Kapitel 4.4)	24 bis 39 Mio. CHF	<i>Das ASTRA hat Ansatzpunkte für weitere mögliche Effizienzsteigerungen identifiziert, die es in den nächsten Jahren soweit möglich auszuschöpfen gilt.</i>
TOTAL	141 bis 227 Mio. CHF	

Quelle: ASTRA (2011: 39).

6 Fazit

Die NFA schuf bei 20 staatlichen Aufgaben integrale Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten: Seit dem 1. Januar 2008 ist für die Erfüllung und Finanzierung einer Aufgabe nur noch entweder der Bund oder die Kantone zuständig. Durch diese Aufgabenentflechtung wurden Überlagerungen bei Kompetenzen und Finanzströmen beseitigt und personelle Doppelspurigkeiten abgebaut, mit dem Ziel, Fehlanreize zu beseitigen und die Handlungsspielräume von Bund und Kantonen zu vergrössern. Aufgabenbereiche im landesweiten Interesse – wie die Nationalstrassen oder die Verantwortung für sämtliches Armeematerial – sollten durch die Zentralisierung beim Bund einheitlich und systematisch gesteuert werden, unter Nutzung von Grössenvorteilen, so dass Kosteneinsparungen erzielt werden können. Bei der Versorgung mit lokalen Gütern, wie Stipendien unterhalb der Hochschulstufe oder der Sonderschulung, sollte die Dezentralisierung bei den Kantonen eine Politik fördern, die auf lokale Gegebenheiten angepasst ist, die Bedürfnisse der Bevölkerung besser berücksichtigen kann und wirkungsorientierte Massnahmen beschliesst, weil ausgabenrelevante Entscheidungen und deren Finanzierung bei den Kantonen zusammenfallen.

Diese Arbeit untersucht als Beitrag zum 2. Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen die Umsetzung der Aufgabenentflechtung in ausgesuchten Aufgabengebieten und legt dar, welche feststellbaren Effekte in qualitativer und – wenn dies möglich war – in quantitativer Hinsicht bis zum jetzigen Zeitpunkt (Stand August 2012) in diesen Bereichen erzielt werden konnten. Betrachtet wurden drei Aufgabengebiete, welche politisch und finanziell von besonderer Bedeutung sind: die kantonalisierten Bereiche «Einrichtungen für Menschen mit einer Behinderung» und «Sonderschulung», sowie der Bereich «Nationalstrassen», für welchen dem Bund die integrale Verantwortung übertragen wurde. Der Betrachtung konkreter Aufgabengebiete vorangestellt war eine Literaturanalyse zur Messung von Effizienz bei staatlichen Aktivitäten. Diese brachte hervor, dass die Messung von Effizienz im öffentlichen Sektor eine grosse konzeptionelle Herausforderung darstellt und die gängigen Messkonzepte für die Messung von Effizienzgewinnen in den ausgewählten Aufgabengebieten nicht angewendet werden können.

So wurde der Fokus der Analyse vom ursprünglichen Mandat, die «Effizienzgewinne durch die Aufgabenentflechtung» zu messen ein wenig weggerückt. Dies ist neben methodischen Hindernissen in mancher Hinsicht auf die Gegebenheiten bei der Umsetzung der Aufgabenentflechtung zurückzuführen, denn es stellte sich bei der Ausleuchtung der Bereiche «Einrichtungen für Menschen mit einer Behinderung» und «Sonderschulung» heraus, dass angesichts der noch nicht flächendeckend erfolgten Implementierung neuer Regelungen und der mangelhaften Datenlage quantitative Aussagen höchst problematisch wären. So gibt der Bericht bei diesen beiden Aufgaben hauptsächlich einen Einblick in die Umsetzungsprozesse in den Kantonen, beurteilt das Potential der neuen Rahmenbedingungen und weist auf noch bestehende Baustellen hin. Im Bereich Nationalstrassen sind die Rahmenbedingungen für eine Quantifizierung erheblich günstiger, weil durch die Zentralisierung der Aufgabe Informationen gebündelt wurden und Leistungen beim Betrieb, Ausbau und Unterhalt der Nationalstrassen grösstenteils klar definierbar sind. Das ASTRA als zuständiges Amt hat die Effekte der Übernahme der integralen Verantwortung für die Nationalstrassen durch den Bund bereits im Jahr 2011 untersucht und quantifiziert, so konnten im vorliegenden Bericht auf diese detaillierten Erkenntnisse zurückgegriffen werden.

Insgesamt weisen die Erkenntnisse aus den drei beobachteten Aufgabengebieten auf eine grösstenteils gelungene Entflechtung hin: Bei den Wohnheimen, Tagesstätten und Werkstätten für Menschen mit einer Behinderung sowie im Bereich Sonderschulung sorgten in der Verfassung verankerte Übergangsregelungen für einen geregelten Systemwechsel, indem die Kantone bis zum Vorliegen genehmigter Konzepte (mind. 3 Jahre) zur Weiterführung der bisherigen Leistungen der IV verpflichtet wurden. Der Anspruch der Betroffenen auf ein ihren Bedürfnissen entsprechendes Angebot wurde durch die Möglichkeit, diesen verfassungsmässig einzuklagen, geschützt. Den Kantonen ihrerseits wurde genügend Zeit gewährt, um die zukünftigen Rahmenbedingungen festzulegen und die zu deren Umsetzung notwendigen Grundlagen in der Rechtsprechung, der Qualitätssicherung, der Finanzierung usw. zu erarbeiten und die benötigten Strukturen aufzubauen.

Die Einführung des neuen Versorgungssystems stellt einen mehrjährigen, komplexen Veränderungsprozess dar, welcher schrittweise und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Akteuren erfolgt und zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen ist (Stand August 2012). So wurden im Bereich Sonderschulung noch weniger als die Hälfte der kantonalen Konzepte zur Neuregelung der Bereiche genehmigt. Bei den Einrichtungen für Menschen mit einer Behinderung konnten bis im Frühjahr 2012 alle Konzepte genehmigt werden und teilweise wurden bereits neue Gesetze zu deren Implementierung ausgearbeitet. Von einer flächendeckenden Umsetzung von Neuregelungen kann allerdings auch hier noch nicht die Rede sein. Bei der Organisation der neuen Versorgungssysteme fanden bzw. finden sich Formen der interkantonalen Zusammenarbeit und Koordination, etwa im Rahmen der SODK-Regionalkonferenzen oder dem Sozialpädagogik-Konkordat, wobei unter anderem Rahmenkonzepte oder gemeinsame Instrumente im Bereich Qualitätssicherung usw. erarbeitet wurden. Eine noch intensivere Zusammenarbeit zwischen den Kantonen kann gleichwohl als wünschenswert beurteilt werden.

Insgesamt lässt sich sagen, dass durch den Rückzug der IV Zuständigkeiten, Verfahren und die Zuweisung der finanziellen Mittel heute einfacher und transparenter geregelt sind. Die kantonalen Behörden versuchen mit grosser Ernsthaftigkeit den heutigen Bedürfnissen entsprechende Lösungen zu finden, durch interkantonale Zusammenarbeit Synergien zu schaffen und vermehrt auf einen wirkungsorientierten Einsatz der Mittel zu achten. Verschiedentlich wurden die erhaltenen Kompetenzen für eine Neuausrichtung der Regelungsbereiche genutzt:

So findet in den Kantonen eine Neuausrichtung des sonderpädagogischen Bereichs statt, insofern, dass ein Systemwechsel von der Logik der IV als bundesweite, medizinisch ausgerichtete Sozialversicherung in die Logik der kantonalen Bildungssystematik vollzogen wird, mit einer Bevorzugung von integrierter Schulung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf. Letzteres spiegelt einen allgemeinen gesellschaftlichen Wandel, dessen Umsetzung jedoch im Rahmen der NFA wesentlichen Schub verliehen werden konnte.

Bei den Einrichtungen für Erwachsene mit einer Behinderung sind die Finanzierungsmodalitäten seit der Übernahme des Bereichs in der Mehrheit der Kantone einem markanten Veränderungsprozess unterworfen: Beiträge an die Einrichtungen werden zunehmend als Vollkostenpauschalen aufgrund von Leistungsvereinbarungen ausbezahlt, mit einem Trend hin zu nach Betreuungsaufwand abgestuften Beiträgen. Dies erhöht die inner- und interkantonale Vergleichbarkeit und Transparenz von Leistungen und deren Kosten, was zu einer verbesserten Steuerung durch die Kantone und zu Kostensenkungen beitragen kann. Ein berechneter Indikator zur Kostenentwicklung in diesem Bereich aus der Perspektive der Einrichtungen, weist für den Zeitraum 2006-2010 keinen Trend zu

einer Kostensenkung auf. Dies erstaunt jedoch wenig, zumal sich die Werte auf die Übergangsphase 2008-2010 mit vergleichbaren staatlichen Beiträgen wie vor NFA beziehen.⁶²

So liefern die beobachtbaren Entwicklungen in den beiden kantonalisierten Aufgabengebiete Indizien für Vorteile der dezentralen Organisation: Es werden neue, individuelle Lösungen entwickelt, die den kantonalen Begebenheiten angepasst sind. Weiter zeichnet sich bei der Finanzierung eine Wende hin zu stärker betriebswirtschaftlich orientierten Instrumenten ab, die von einem höheren Kostenbewusstsein zeugt und zu verbesserter Transparenz führt.

Im vom Bund übernommenen Nationalstrassenbereich konnten durch die NFA-bedingten Veränderungen der Rahmenbedingungen bis im Jahr 2010 jährlich wiederkehrende Kosteneinsparungen von 141 bis 227 Mio. CHF erzielt werden, was die vom ASTRA in der Vorbereitungsphase geschätzten jährlichen Kosteneinsparungen von 100 Mio. Franken deutlich übertrifft. Die wichtigsten Schritte des ASTRA zu deren Realisierung waren eine erhebliche Einschränkung der durchgeführten Ausbau- und Unterhaltsprojekte (Konzentration auf rechtlich und funktional notwendige Elemente), die Zentralisierung der Bauherrenaufgaben und die Nutzung der neuen Bestellerfunktion des Bundes zur Erreichung einer höheren Effizienz beim Betrieb der Nationalstrassen. In diesem Aufgabengebiet zeigen sich die klassischen Vorteile der Zentralisierung gewisser Staatsaufgaben: Durch die Nutzung von Grössenvorteilen konnten Skalenerträge realisiert werden und der neue Fokus auf das Gesamtsystem ermöglicht eine kohärente, effiziente Allokation der Ressourcen.

⁶² Neuere Werte sind zurzeit (Stand: August 2012) nicht verfügbar.

7 Literatur

Afonso, A. et al. (2003a), Public sector efficiency: An international comparison, *European central Bank Working Paper*, No. 242.

Afonso, A. et al. (2006), Public sector efficiency: Evidence for new EU member states and emerging markets, *European Central Bank Working Paper*, No. 581.

Afonso, A. and S. Fernandes (2003b), Efficiency of Local Government Spending: Evidence for the Lisbon Region. *Working Papers 2003/9*, Department of Economics at the School of Economics and Management (ISEG), Technical University of Lisbon. URL: <http://ideas.repec.org/p/ise/isegwp/wp92003.html> [Stand: 15.08.2012].

Afonso, A. and M. St. Aubyn (2004), Non-parametric Approaches to Education and Health Expenditure Efficiency in OECD Countries. *Working Papers 2004/1*, Department of Economics at the School of Economics and Management (ISEG), Technical University of Lisbon. URL: <http://ideas.repec.org/p/ise/isegwp/wp12004.html> [Stand: 30.08.2012]

ASTRA (2011), Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Nationalstrassen. Übersicht des ASTRA über die Umsetzung der neuen Bundesaufgabe und die erzielten Effekte.

Balastèr, P. (2008), Benchmarking öffentlicher Leistungen, *Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik* 81 (6).

De Borger, B. und K. Kerstens (1995): Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA, and econometric approaches, *Regional Science and Urban Economics* 26 (1996) 145-170.

BFS, Bundesamt für Statistik, Statistik der sozialmedizinischen Institutionen – Standardtabellen 2006 – 2010, BFS Neuchâtel. URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/14/03/02/data/01.html> [Stand: 30.8.2012].

BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (Hrsg.), (2007), Pilotversuch Assistenzbudget, Assistenzmodelle im internationalen Vergleich, Leistungen und Massnahmen zur Unterstützung selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebens in ausgewählten Ländern, Forschungsbericht Nr. 11/07. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Bundesrat (2010), Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011, 31. März 2010. URL: <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1855/Vorlage1.pdf> [Stand: 30.08.2012].

Ecoplan/Kurt Moll (2009), Evaluation der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE), Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), Bern. URL: http://sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Behindertenpolitik/IVSE/2010_01_19_Schlussbericht.pdf [Stand: 15.04.2012].

Ecoplan/Kurt Moll (2011), Die Schnittstellen zwischen den kantonalen Behindertenkonzepten und der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE), Anpassungsbedarf der IVSE zur Optimierung der Eingliederung invalider Personen, Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), Bern.

URL: http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Behindertenpolitik/IVSE/Beilage_1_IVSE_Schlussbericht_20110207_Version_def.pdf [Stand: 15.04.2012].

EDK (2007a), Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007.

URL: http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/konkordat_d.pdf [Stand: 18.06.2012].

EDK (2007b), Qualitätsstandards der Kantone zur Anerkennung von Leistungsanbietern im Bereich der Sonderpädagogik, von der EDK am 25. Oktober 2007 verabschiedet.

URL: <http://www.edk.ch/dyn/12931.php> [Stand: 18.06.2012].

EDK (2007c), Einheitliche Terminologie für den Bereich Sonderpädagogik, von der EDK am 25. Oktober 2007 verabschiedet.

URL: <http://www.edk.ch/dyn/12931.php> [Stand 18.06.2012].

EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement, und KdK, Konferenz der Kantonsregierungen (2007), Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA, EFD und KdK (Hrsg.) 2007, Bern.

URL: http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/revisionp_grundlagen/NFA-Broschuere.pdf [Stand: 16.08.2012].

EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement, und KdK, Konferenz der Kantonsregierungen (2004), Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA, NFA Faktenblatt 16, Sonderschulung.

URL: http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/faktenblaetter/16-NFA_Faktenblatt_16_sonderschulung_d.pdf [Stand: 16.08.2012].

Europäische Kommission (2008), The effectiveness and efficiency of public spending, *European Economy - Economic Papers* No. 301, Brüssel 2008.

URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary11904_en.htm [Stand: 12.03.2012].

Farsi, M. and M. Filippini (2006), An analysis of efficiency and productivity in Swiss hospitals, *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 142 (1), 1-37.

URL: <http://ideas.repec.org/a/ses/arsjes/2006-i-1.html> [Stand: 12.03.2012].

Frick, A. (2008), Effizienz der kantonalen Ausgaben für die Berufsbildung, *Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik* 81(6), 12-15.

Gupta, S. and M. Verhoeven (2001), The efficiency of government expenditure, experiences from Africa, *Journal of Policy Modeling*, 23, 433-467.

Hausammann, M. (2012), Leistungsorientierte und pauschalisierte Finanzierungssysteme im stationären Behindertenbereich, Präsentation im Rahmen der Projekt-Zusammenarbeit SODK Ost+ vom 24. April 2012.

URL: <http://upload.sitesystem.ch/131D5358A8/4BFEA0B204/A90FE15871.pdf> [Stand: 17.07.2012].

Hafner, W. (2011), Sonderschulung: Wenig Gemeinsames – (noch) viele Unterschiede, Integras, Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik (Hrsg.), Zürich.

URL: http://www.integras.ch/cms/fileadmin/pdf/Integras_Thema_DE_Maerz_11_Kopie.pdf [Stand: 06.08.2012].

Hofmänner, S. (2006), Eine Untersuchung der Effizienz öffentlicher Leistungen der Schweizer Kantone und Gemeinden, WWZ Forschungsberichte, Universität Basel.

URL: http://wwz.unibas.ch/uploads/tx_x4epublication/B091Effizienz_oeffentlicher_Dienstleistungen.pdf [Stand: 10.03.2012].

Jaggi, K. (2008), Entwicklung von subjektorientierten Finanzierungssystemen im Behindertenbereich, Materialien zur Umsetzung NFA in den Kantonen, The move consulting ag.

URL: http://sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Behindertenpolitik/NFA_Plattform/2008_Subjektfinanz_D_Jaggi_01.pdf [Stand: 30.08.2012].

Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft (2011), Umsetzung Konzept Behindertenhilfe, Informationen aus dem Umsetzungsprojekt.

URL: <http://www.behindertenhilfe-bs-bl.ch/dokumente/berichte> [Stand: 23.05.2012].

Kantonsrat St. Gallen (2012a), Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung, Erlassen am 5. Juni 2012.

URL: http://www.soziales.sg.ch/home/behinderung/_jcr_content/Par/downloadlist_0/DownloadListPar/download.ocFile/Referendumsvorlage%20vom%205.%20Juni%202012.pdf [Stand: 06.08.2012].

Kantonsrat St. Gallen (2012b), Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 10. Januar 2012.

URL: http://www.soziales.sg.ch/home/behinderung/_jcr_content/Par/downloadlist_0/DownloadListPar/download_0.ocFile/Botschaft%20und%20Entwurf%20der%20Regierung%20vom%2010.%20Januar%202012.pdf [Stand: 06.08.2012].

Lienhard, P., Hollenweger, J. (2011), Implementierung des Standardisierten Abklärungsverfahrens: Sind wir bereit dafür? *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, 10, 5-11.

URL: <http://www.szh.ch/de/Infoplattform-zur-Heil-und-Sonderpaedagogik-in-der-Schweiz/Schweizerische-Zeitschrift-fuer-Heilpaedagogik/Archiv/Artikel-2011/page34375.aspx> [Stand: 06.08.2012].

Lonti, Z. and M. Woods (2008), Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 7, OECD Publishing.

URL: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/towards-government-at-a-glance_245570167540 [Stand: 30.08.2012].

Maggi, R. (2008), [Messung von Output und Effizienz – mehr als ein Denkanstoss?](#) *Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik* 81(6).

Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York.

Oates, W.E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* 37, 1120-1149.

Prerost, R. (2000), Vom Objekt zum Subjekt: Behindertenemanzipation in der Schweiz, In: Caritas (Hrsg.), *Sozialalmanach 2000, Sozialrechte und Chancengleichheit in der Schweiz* (S. 147-163), Luzern: Caritas-Verlag.

Quality Service Zürich AG (2006), *Zertifizierung nach BSV/IV-2000*, Zürich, QS – Quality Service.

URL: http://www.quality-service.ch/pdf/Broschure_BSV_IV2000.pdf [Stand:06.08.2012].

Revelli, F. (2010), Spend more, get more? An inquiry into English local government performance, *Oxford Economic Papers*, Oxford University Press, vol. 62(1), 185-207.

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (2012), Vorlage an den Landrat betreffend Integrative Schulung an der Volksschule: Änderung des Bildungsgesetzes zur Strukturoptimierung der Speziellen Förderung und der Sonderschulung durch Angebots-, Ressourcen- und Zuweisungssteuerung, Entwurf vom 19. Juni 2012.

URL: https://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/politrechte/vernehmli/vern2012/g_bildung/lrv.pdf [Stand: 06.08.2012].

Regierungsrat des Kantons Luzern (2012), Planungsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über die sozialen Einrichtungen nach dem SEG.

URL: http://www.lu.ch/download/gr-geschaefte/2011-2015/b_036.pdf

Regierungsrat des Kantons Bern (2011), Bericht des Regierungsrates zur Behindertenpolitik im Kanton Bern 2011.

URL: <http://www.mm.directories.be.ch/files/6625/17366.pdf> [Stand: 21.05.2012].

Riemer-Kafka, G. (2012), Juristische Handreichung für die Sonderpädagogik, Nach einem von der EDK dem Luzerner Zentrum für Sozialversicherungsrecht (Universität Luzern) erteilten Auftrag vom 2. September 2009, Edition-SZH, Bern.

Seco und EVD (Hrsg.)(2008), *Die Volkswirtschaft- Magazin für Wirtschaftspolitik*, Messen öffentlicher Leistungen, 2008 (6). Alle Beiträge online:

URL: <http://www.dievolkswirtschaft.ch/archive/alltocs/200806.html> [Stand: 21.05.2012].

SODK (2011), Zweite Etappe zur Evaluation der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (Projekt IVSE), Beschlüsse des Vorstandes SODK vom 23. Juni 2011.

URL: http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Behindertenpolitik/IVSE/2011.07.14_Beschlusse_Vorstand_SODK_zur_2._Etappe_Publikation_.pdf [Stand: 05.07.2012].

Spörri, F. (2008), NFA – Aufgabenentflechtung im Sozialbereich: Kantone auf der Suche nach Zusammenarbeit. Credit Suisse Economic Research.

URL: http://sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Behindertenpolitik/NFA_Plattform/2008.05_Bericht_CS_d.pdf [Stand: 02.01.2012].

Stirnemann, S. (2012), Die Auswirkungen der Subjektfinanzierung im Behindertenwesen auf die leistungserbringenden Kantone, Wie die Kantone Bern, Basel-Landschaft und Basel-Stadt die NFA aus qualitativer Sicht umsetzen, Masterarbeit, Bern.

URL: http://www.masterinsozialerarbeit.ch/archiv_master-thesen [Stand: 30.08.2012].

SZH (2006), Qualitätsrichtlinien für das sonderpädagogische Angebot (0-20 Jahre), Empfehlungen aus der Sicht der Leistungsanbieter, 10. November 2006.

URL: <http://edudoc.ch/record/3902/files/qualitaetsrichtlinien.pdf> [Stand: 05.07.2012].

SZH (2011), Bericht der Arbeitsgruppe Statistik der Sonderpädagogik, Januar 2011.

URL: http://www.csp-szh.ch/bausteine.net/f/8794/BerichtAGStatistik_1111120_d.pdf?fd=0 [Stand: 05.07.2012].

Vereinbarungskonferenz IVSE (2002), Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen IVSE. Stand 1.1.2008. Bern.

URL: http://sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Behindertenpolitik/IVSE/Vereinbarung_IVSE_nach_Anpassung_an_die_NFA_d.pdf [Stand: 12.03.2012]

Vereinbarungskonferenz IVSE (2007), IVSE-Richtlinien zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung. Bern.

URL: http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Behindertenpolitik/IVSE/2012.01.01_LAKORE_Richtlinie_mit_Anhang.pdf

Vorstand der Vereinbarungskonferenz IVSE (2005), IVSE-Richtlinien zu den Qualitätsanforderungen. Stand 13.09.2007. Bern.

URL: http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Behindertenpolitik/IVSE/IVSE_Qualitaetsrichtlinien_d.pdf [Stand: 12.03.2012].

Widmer, P.K. und P. Zweifel (2008), Public Good Provision in a Federalist Country: Tiebout Competition, Fiscal Equalization, and Incentives for Efficiency in Switzerland, Working Paper No. 0804, Universität Zürich, Sozialökonomisches Institut, revidiert Dez. 2010.

URL: <http://www.zora.uzh.ch/51781/1/wp0804.pdf> [Stand: 15.03.2012].

8 Anhang

8.1 Rechtliche Grundlagen

8.1.1 Einrichtungen zur Eingliederung und Betreuung invalider Personen

▪ **Art. 112b Bundesverfassung (BV, SR 101) «Förderung der Eingliederung Invalider»**

1 Der Bund fördert die Eingliederung Invalider durch die Ausrichtung von Geld- und Sachleistungen. Zu diesem Zweck kann er Mittel der Invalidenversicherung verwenden.

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

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

▪ **Art.197 Ziff. 4 BV «Übergangsbestimmungen zu Art. 112b (Förderung der Eingliederung Invalider)»**

Die Kantone übernehmen ab Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung an Anstalten, Werkstätten und Wohnheime, bis sie über genehmigte Behindertenkonzepte verfügen, welche auch die Gewährung kantonaler Beiträge an Bau und Betrieb von Institutionen mit ausserkantonalen Platzierungen regeln, mindestens jedoch während drei Jahren.

▪ **Art. 48a BV «Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht»**

1 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. Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 genannten Bereiche;

[...]

i. Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

2 Die Allgemeinverbindlicherklärung erfolgt in der Form eines Bundesbeschlusses.

3 Das Gesetz legt die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung und für die Beteiligungsverpflichtung fest und regelt das Verfahren.

▪ **Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) vom 6. Oktober 2006**

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf die Artikel 112b Absatz 3 und 197 Ziffer 4 der Bundesverfassung¹, nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 7. September 2005, beschliesst:

1. Abschnitt: Zweck

Art. 1

Dieses Gesetz bezweckt, invaliden Personen den Zugang zu einer Institution zur Förderung der Eingliederung (Institution) zu gewährleisten.

2. Abschnitt: Aufgaben der Kantone

Art. 2 Grundsatz

Jeder Kanton gewährleistet, dass invaliden Personen, die Wohnsitz in seinem Gebiet haben, ein Angebot an Institutionen zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht.

Art. 3 Institutionen

1 Als Institutionen gelten:

- a. Werkstätten, die dauernd intern oder an dezentral ausgelagerten Arbeitsplätzen invalide Personen beschäftigen, die unter üblichen Bedingungen keine Erwerbstätigkeit ausüben können;
- b. Wohnheime und andere betreute kollektive Wohnformen für invalide Personen;
- c. Tagesstätten, in denen invalide Personen Gemeinschaft pflegen und an Freizeit- und Beschäftigungsprogrammen teilnehmen können.

2 Einheiten einer Einrichtung, welche die in Absatz 1 erwähnten Leistungen erbringen, sind den Institutionen gleichgestellt.

Art. 4 Anerkennung von Institutionen

1 Der Kanton anerkennt die Institutionen, die für die Umsetzung des Grundsatzes nach Artikel 2 nötig sind. Diese Institutionen können innerhalb oder ausserhalb seines Gebietes stehen.

2 Gewährung, Verweigerung und Entzug der Anerkennung werden verfügt.

Art. 5 Anerkennungsvoraussetzungen

1 Um anerkannt zu werden, muss eine Institution:

- a. über Infrastruktur- und Leistungsangebot, welche den Bedürfnissen der betroffenen Personen entsprechen, sowie über das nötige Fachpersonal verfügen;
- b. ihren Betrieb wirtschaftlich und nach einer auf betriebswirtschaftlichen Grundsätzen basierenden einheitlichen Rechnungslegung führen;
- c. die Aufnahmebedingungen offen legen;
- d. die invaliden Personen und deren Angehörige über ihre Rechte und Pflichten schriftlich informieren;
- e. die Persönlichkeitsrechte der invaliden Personen wahren, namentlich ihr Recht auf Selbstbestimmung, auf Privatsphäre, auf individuelle Förderung, auf soziale Kontakte ausserhalb der

Institution, auf Schutz vor Missbrauch und Misshandlung sowie ihr Recht und das ihrer Angehörigen auf Mitwirkung;

- f. die invaliden Personen entlohnen, wenn diese eine wirtschaftlich verwertbare Tätigkeit verrichten;
- g. behinderungsbedingt notwendige Fahrten zu und von Werkstätten und Tagesstätten sicherstellen;
- h. die Qualitätssicherung gewährleisten.

2 Für die Anerkennung ist der Kanton zuständig, in dessen Hoheitsgebiet die Institution sich befindet. Die Kantone können eine andere Zuständigkeitsregelung vereinbaren. Institutionen, die durch den zuständigen Kanton anerkannt sind, können von anderen Kantonen ohne Überprüfung der Voraussetzungen nach Absatz 1 anerkannt werden.

Art. 6 Kontrolle

1 Das Einhalten der Voraussetzungen nach Artikel 5 Absatz 1 wird regelmässig kontrolliert.

2 Für die Kontrolle ist der Kanton zuständig, in dessen Hoheitsgebiet die Institution sich befindet. Die Kantone können eine andere Zuständigkeitsregelung vereinbaren.

3 Der zuständige Kanton benachrichtigt die anderen Kantone, wenn er einer von ihm kontrollierten Institution die Anerkennung entzogen hat, weil sie die Voraussetzungen nach Artikel 5 Absatz 1 nicht mehr erfüllt.

Art. 7 Kostenbeteiligung

1 Die Kantone beteiligen sich soweit an den Kosten des Aufenthalts in einer anerkannten Institution, dass keine invalide Person wegen dieses Aufenthaltes Sozialhilfe benötigt.

2 Findet eine invalide Person keinen Platz in einer von ihrem Wohnsitzkanton anerkannten Institution, die ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht, so hat sie Anspruch darauf, dass der Kanton sich im Rahmen von Absatz 1 an den Kosten des Aufenthalts in einer anderen Institution beteiligt, welche die Voraussetzungen nach Artikel 5 Absatz 1 erfüllt.

3. Abschnitt: Anspruch auf Subventionen und Beschwerderecht von Organisationen

Art. 8 Anspruch auf Subventionen

Sieht das kantonale Recht die Kostenbeteiligung durch Subventionen an anerkannte Institutionen oder an invalide Personen vor, so muss ein Rechtsanspruch auf diese Subventionen gewährleistet sein.

Art. 9 Beschwerderecht von Organisationen

1 Behindertenorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung, die seit mindestens zehn Jahren bestehen, können Beschwerde erheben gegen die Anerkennung einer Institution.

2 Der Bundesrat bezeichnet die zur Beschwerde berechtigten Organisationen.

4. Abschnitt: Übergangsbestimmung

Art. 10

1 Jeder Kanton erstellt gemäss Artikel 197 Ziffer 4 der Bundesverfassung ein Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen im Sinne von Artikel 2. Er hört die Institutionen und Behindertenorganisationen an. Er legt das Konzept bei der erstmaligen Erstellung dem Bundesrat zur Genehmigung vor.

2 Das Konzept enthält folgende Elemente:

- a. Bedarfsplanung in quantitativer und qualitativer Hinsicht;
- b. Verfahren für periodische Bedarfsanalysen;
- c. Art der Zusammenarbeit mit den Institutionen;
- d. Grundsätze der Finanzierung;
- e. Grundsätze der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals;
- f. Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen invaliden Personen und Institutionen;
- g. Art der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, insbesondere in der Bedarfsplanung und der Finanzierung;
- h. Planung für die Umsetzung des Konzepts.

3 Der Bundesrat lässt sich bei der Genehmigung nach Absatz 1 von einer Fachkommission beraten. Diese wird von ihm ernannt und setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Kantone, der Institutionen und der invaliden Personen.

▪ **Art. 23 Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 13.12.2002:
«Methode»**

1 Die Leistungsabgeltung kann sowohl durch Methode D (Defizitdeckung) als auch Methode P (Pauschalen) erfolgen.

2 Besteht zwischen dem Standortkanton und seiner Einrichtung keine Abmachung bezüglich der Methode P, so kommt die Methode D zur Anwendung.

3 Die Vereinbarungskantone streben den Übergang von der Methode D zur Methode P an. Der Vorstand VK fördert diesen Prozess im Rahmen von Art. 1 Absatz 2.

8.1.2 Sonderpädagogik

▪ **Art.62 BV «Schulwesen»**

1 Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig.

2 Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich.

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

4 Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zustande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften.

5 Der Bund regelt den Beginn des Schuljahres.

6 Bei der Vorbereitung von Erlassen des Bundes, welche die Zuständigkeit der Kantone betreffen, kommt der Mitwirkung der Kantone besonderes Gewicht zu.

▪ **Art. 197 Ziff. 2 BV «Übergangsbestimmung zu Art. 62 (Schulwesen)»**

Die Kantone übernehmen ab Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung an die Sonderschulung (einschliesslich der Heilpädagogischen Früherziehung gemäss Art. 19 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung), bis sie über kantonal genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während drei Jahren.

▪ **Art. 20 Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG, SR 151.3)**

1 Die Kantone sorgen dafür, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist.

2 Die Kantone fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule.

3 Insbesondere sorgen sie dafür, dass wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahe stehende Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können.

8.1.3 Nationalstrassen

▪ **Art. 83 BV Nationalstrassen**

1 Der Bund stellt die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen und deren Benützbarkeit sicher.

2 Der Bund baut, betreibt und unterhält die Nationalstrassen. Er trägt die Kosten dafür. Er kann diese Aufgabe ganz oder teilweise öffentlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften übertragen.

▪ **Art. 197 Ziff. 3 BV «Übergangsbestimmung zu Art. 83 (Nationalstrassen)»**

Die Kantone erstellen die im Bundesbeschluss vom 21. Juni 1960 über das Nationalstrassennetz aufgeführten Nationalstrassen (Stand bei Inkrafttreten des BB vom 3. Okt. 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen) nach den Vorschriften und unter der Oberaufsicht des Bundes fertig. Bund und Kantone tragen die Kosten gemeinsam. Der Kostenanteil der einzelnen Kantone richtet sich nach ihrer Belastung durch die Nationalstrassen, nach ihrem Interesse an diesen Strassen und nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit.

8.2 Einrichtungen zur Eingliederung und Betreuung von invaliden Personen: Berechnung der Betriebskosten pro Betreuungstag

Tabelle A 1: Betriebskosten nach Hauptkostenträger 2006-2010

In tausend Franken, nach Grossregion der Institution

Jahr	Grossregion	Wohnheim_m._Besch.	Heim	Tagesstaette	Total
2006	Région lémanique	218'307	107'560	3'150	329'017
2006	Espace mittelland	261'508	108'219	4'252	373'980
2006	Nord-Westschweiz	132'365	121'704	6'658	260'727
2006	Zürich	217'317	129'002	3'272	349'591
2006	Ostschweiz	209'511	108'972	1'785	320'269
2006	Zentralschweiz	103'731	37'886	921	142'538
2006	Ticino	44'626	19'357	6'091	70'074
2006	Schweiz	1'187'366	632'700	26'129	1'846'196
2007	Région lémanique	226'842	116'345	4'868	348'055
2007	Espace mittelland	293'040	152'304	7'627	452'971
2007	Nord-Westschweiz	153'777	116'433	6'465	276'676
2007	Zürich	221'293	120'345	3'261	344'899
2007	Ostschweiz	214'782	91'938	856	307'576
2007	Zentralschweiz	99'925	42'009	1'226	143'160
2007	Ticino	45'888	19'889	6'002	71'779
2007	Schweiz	1'255'548	659'264	30'305	1'945'117
2008	Région lémanique	247'420	111'946	12'286	371'652
2008	Espace mittelland	303'831	164'575	13'374	481'780
2008	Nord-Westschweiz	162'595	126'281	7'552	296'427
2008	Zürich	222'595	121'576	7'317	351'488
2008	Ostschweiz	236'415	102'638	2'888	341'942
2008	Zentralschweiz	91'084	54'122	3'032	148'237
2008	Ticino	51'789	22'216	2'057	76'062
2008	Schweiz	1'315'729	703'354	48'506	2'067'588
2009	Région lémanique	250'697	131'356	12'719	394'771
2009	Espace mittelland	338'157	165'163	15'763	519'083
2009	Nord-Westschweiz	128'746	164'987	36'367	330'100
2009	Zürich	222'410	135'698	11'498	369'607
2009	Ostschweiz	237'909	95'710	4'312	337'931
2009	Zentralschweiz	102'282	54'745	4'787	161'814
2009	Ticino	55'940	20'815	1'602	78'357
2009	Schweiz	1'336'141	768'474	87'048	2'191'663
2010	Région lémanique	247'120	154'549	16'354	418'022
2010	Espace mittelland	352'555	170'597	18'403	541'554
2010	Nord-Westschweiz	118'290	174'667	46'365	339'322
2010	Zürich	219'029	159'900	17'229	396'159
2010	Ostschweiz	236'443	119'635	4'008	360'085
2010	Zentralschweiz	103'527	58'572	5'340	167'438
2010	Ticino	18'285	60'530	1'907	80'723
2010	Schweiz	1'295'249	898'449	109'605	2'303'303

Quelle: BFS 2012

Tabelle A 2: Anzahl Beherbergungs- und Betreuungstage 2006-2010

Nach Grossregion der Institution

Jahr	Grossregion	Wohnheim_m. Besch.	Heim	Tagesstaette	Total
2006	Région lémanique	476'419	406'385	15'544	898'348
2006	Espace mittelland	679'507	696'599	78'169	1'454'275
2006	Nord-Westschweiz	439'753	395'518	82'372	917'643
2006	Zürich	636'379	622'411	160'128	1'418'918
2006	Ostschweiz	527'868	484'689	26'627	1'039'184
2006	Zentralschweiz	209'410	158'753	23'123	391'286
2006	Ticino	89'235	61'768	29'289	180'292
2006	Schweiz	3'058'571	2'826'123	415'252	6'299'946
2007	Région lémanique	487'402	395'842	22'497	905'741
2007	Espace mittelland	774'259	781'834	77'711	1'633'804
2007	Nord-Westschweiz	462'292	364'554	53'005	879'851
2007	Zürich	577'194	653'617	153'232	1'384'043
2007	Ostschweiz	527'400	489'142	32'730	1'049'272
2007	Zentralschweiz	215'844	174'379	27'738	417'961
2007	Ticino	97'690	56'681	31'117	185'488
2007	Schweiz	3'142'081	2'916'049	398'030	6'456'160
2008	Région lémanique	496'071	402'199	48'022	946'292
2008	Espace mittelland	815'519	823'815	96'286	1'735'620
2008	Nord-Westschweiz	486'409	385'658	56'019	928'086
2008	Zürich	544'977	726'625	193'455	1'465'057
2008	Ostschweiz	563'773	488'034	49'070	1'100'877
2008	Zentralschweiz	222'569	181'664	28'593	432'826
2008	Ticino	104'928	54'422	17'850	177'200
2008	Schweiz	3'234'246	3'062'417	489'295	6'785'958
2009	Région lémanique	486'874	434'870	69'821	991'565
2009	Espace mittelland	847'828	826'946	86'129	1'760'903
2009	Nord-Westschweiz	332'907	624'768	235'742	1'193'417
2009	Zürich	522'587	789'197	186'153	1'497'937
2009	Ostschweiz	573'714	502'281	68'005	1'144'000
2009	Zentralschweiz	237'762	188'652	32'645	459'059
2009	Ticino	103'067	56'307	20'857	180'231
2009	Schweiz	3'104'739	3'423'021	699'352	7'227'112
2010	Région lémanique	497'023	425'314	69'349	991'686
2010	Espace mittelland	952'105	799'934	102'178	1'854'217
2010	Nord-Westschweiz	291'487	683'771	277'577	1'252'835
2010	Zürich	538'087	813'751	218'109	1'569'947
2010	Ostschweiz	569'449	501'732	57'234	1'128'415
2010	Zentralschweiz	244'999	193'685	34'407	473'091
2010	Ticino	28'868	125'813	79'653	234'334
2010	Schweiz	3'122'018	3'544'000	838'507	7'504'525

Quelle: BFS 2012

Tabelle A 3: Betriebskosten pro Betreuungstag 2006-2010

Nach Hauptkostenträger, in Franken

Jahr	Grossregion	Wohnheim_m._Besch.	Heim	Tagesstaette	Total
2006	Région lémanique	458	265	203	366
2006	Espace mittelland	385	155	54	257
2006	Nord-Westschweiz	301	308	81	284
2006	Zürich	341	207	20	246
2006	Ostschweiz	397	225	67	308
2006	Zentralschweiz	495	239	40	364
2006	Ticino	500	313	208	389
2006	Schweiz	388	224	63	293
2007	Région lémanique	465	294	216	384
2007	Espace mittelland	378	195	98	277
2007	Nord-Westschweiz	333	319	122	314
2007	Zürich	383	184	21	249
2007	Ostschweiz	407	188	26	293
2007	Zentralschweiz	463	241	44	343
2007	Ticino	470	351	193	387
2007	Schweiz	400	226	76	301
2008	Région lémanique	499	278	256	393
2008	Espace mittelland	373	200	139	278
2008	Nord-Westschweiz	334	327	135	319
2008	Zürich	408	167	38	240
2008	Ostschweiz	419	210	59	311
2008	Zentralschweiz	409	298	106	342
2008	Ticino	494	408	115	429
2008	Schweiz	407	230	99	305
2009	Région lémanique	515	302	182	398
2009	Espace mittelland	399	200	183	295
2009	Nord-Westschweiz	387	264	154	277
2009	Zürich	426	172	62	247
2009	Ostschweiz	415	191	63	295
2009	Zentralschweiz	430	290	147	352
2009	Ticino	543	370	77	435
2009	Schweiz	430	225	124	303
2010	Région lémanique	497	363	236	422
2010	Espace mittelland	370	213	180	292
2010	Nord-Westschweiz	406	255	167	271
2010	Zürich	407	196	79	252
2010	Ostschweiz	415	238	70	319
2010	Zentralschweiz	423	302	155	354
2010	Ticino	633	481	24	344
2010	Schweiz	415	254	131	307

Quelle: BFS 2012