

Botschaft

zu den Bundesbeschlüssen über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA

1.7 Festlegung der Bundesanteile an den Ausgaben der AHV und der IV 65

1.7.1 Berechnung des Bundesanteils an der AHV 65

1.7.2 Berechnung des Bundesanteils an der IV 66

1.8 Übergangsprobleme 67

1.8.1 Ausgangslage gemäss erster und zweiter NFA-Botschaft 67

1.8.2 Altrechtliche Verpflichtungen des Bundes 68

1.8.3 Offene Verpflichtungen aufgrund eines nachschüssigen Beitragssystems 70

1.8.3.1 Nachschüssige Zahlungsverpflichtungen der IV 70

1.8.3.2 Verbleibende Nettobelastung der IV 73

1.8.3.3 Vorgesehene Lösung 75

1.8.4 Nachschüssige Zahlungsverpflichtungen des Bundes 76

1.8.4.1 Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung 76

2.7 Änderungen des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung 84

2.8 Änderungen des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung 85

12. Berechnung Bundesanteil an AHV und IV

Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (Entwurf) 00

7

Botschaft

1.2 Ergebnisse der Vernehmlassung

Bundesbeiträge an die AHV und die IV

Hierzu macht die KdK keine Bemerkungen. Bei den einzelnen Kantonen und den übrigen Vernehmlassungsteilnehmern und -teilnehmerinnen finden die *Neuberechnungen der Bundesbeiträge an die AHV und die IV* grossmehrheitlich Zustimmung.

Allerdings verlangt der Kanton Genf eine Übergangsbestimmung, wonach später bei grösseren finanziellen Veränderungen eine Anpassung der Beitragssätze vorgenommen werden könnte. Die SP hegt ähnliche Befürchtungen und beantragt, die Bundesbeiträge erst später aufgrund aktuellerer Zahlen festzulegen.

Übergangsprobleme

Die KdK hält fest, dass die Kantone bereit sind, ihren gesetzlichen Anteil von einem Achtel an allen bis zum *Übergang zur NFA* auflaufenden Verpflichtungen der IV ein-

schliesslich ihres Anteils an den Rentennachzahlungen und den übrigen abzugrenzenden Aufwandpositionen zu übernehmen. Die Kantone verlangen aber, dass im Gegenzug auch die Erträge der direkten Bundessteuer nach den gleichen Grundsätzen periodengerecht abgegrenzt werden. Weiter stellt die KdK den Antrag, für die Sanierung der IV seien Lösungen ausserhalb der NFA-Vorlage zu suchen. Im Weiteren lehnen KdK, FDK und die einzelnen Kantone sowohl eine Darlehenslösung zu Gunsten der IV als auch eine Berücksichtigung von Zinsen in der Globalbilanz ab. Die KdK, die FDK und die einzelnen Kantone fordern ferner, die Berechnungen zu den nachschüssigen IV-Beiträgen seien extern zu überprüfen. SP und SVP wie auch der Schweizerische Gewerkschaftsbund fordern ausdrücklich eine Schadloshaltung der IV, die SVP zusätzlich eine anteilmässige Beteiligung der Kantone an der Deckung der IV-Schulden und vom Bund eine periodengerechte Buchhaltungspraxis auch bei den Sozialversicherungsfonds. Die Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (CVP) schliesslich beantragt, dass nicht der Finanzierungsschlüssel der Beiträge der Kantone an die IV von 2005 verwendet wird, sondern dass bereits der neue Ressourcenindex die Grundlage bildet.

1.3 Übersicht über die erfolgten Überarbeitungen infolge der Vernehmlassung

Übergangsprobleme der IV

Die Übergangsprobleme der IV werden wie folgt gelöst:

- Bund und Kantone kommen ihren bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen für die nachschüssigen kollektiven Leistungen der IV nach. Somit werden die Kantone 1/8 und der Bund 3/8 der nach dem Übergang noch ausstehenden nachschüssigen Beiträge finanzieren. Die restlichen 4/8 werden durch die IV selbst finanziert.
- Um jedoch eine Belastung der IV zu vermeiden, erklären sich die Kantone bereit, in der Globalbilanz zu ihren Lasten der IV einen Zins für deren Anteil von 4/8 der noch geschuldeten nachschüssigen kollektiven Beiträgen gutschreiben zu lassen.
- Auf weitergehende Zahlungen der Kantone im Rahmen einer periodengerechten Abgrenzung der Rentennachzahlungen und übrigen Aufwandpositionen der IV wird verzichtet. Im Gegenzug verzichten die Kantone auf ihre Forderung nach einer periodengerechten Abgrenzung der Erträge der direkten Bundessteuer.
- Durch ihren Beitrag an die nachschüssigen kollektiven Leistungen und die Zinsgutschrift für die IV sollen die finanziellen Beziehungen zwischen den Kantonen und der IV abschliessend geregelt werden. Weitergehende Forderungen nach Kantonsbeiträgen zur Sanierung der IV-Schuld würden die dargestellte Kompromisslösung in Frage stellen.

1.4.1.4 Die Ausgabendynamik in den mit der NFA entflochtenen Aufgabenbereichen

- Im Bereich der *Sozialversicherungen AHV und IV* entfällt die bisherige Mitfinanzierung

durch die Kantone, womit die Ausgabendynamik bei den Renten und den übrigen individuellen Leistungen zu Lasten des Bundes und der Sozialversicherung geht, während die Kantone die volle Finanzierung des Sonderschulbereichs und der Behinderteninstitutionen übernehmen. Aufgrund der externen Einflussfaktoren dürfte sich die Ausgabendynamik in diesem Bereich tendenziell zu Lasten des Bundes und der Sozialversicherungen auswirken. Bei den Ergänzungsleistungen (EL) ist hingegen aufgrund der beschlossenen Teilentflechtung (Existenzsicherung überwiegend Bundessache, Krankheits- und Behinderungskosten demgegenüber vollumfänglich kantonale Angelegenheit) eine stärkere Belastung der Kantone zu erwarten: Knapp 60 % der EL-Ausgaben gehen an Personen in Heimen, womit die Entwicklung der Heimkosten sehr die EL-Ausgaben beeinflusst. Eine wichtige Rolle wird in diesen Bereichen der sozialen Sicherheit den politischen Massnahmen zukommen.

Als Schlussfolgerung kann festgehalten werden, dass zwar unterschiedliche Ausgabendynamiken zu erwarten sind, dass sich diese jedoch nicht einseitig zu Lasten oder zu Gunsten des Bundes oder der Kantone auswirken werden. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass es sich um eine auch politisch beeinflusste Entwicklung handelt, welche naturgemäss stets mit erheblichen Unsicherheiten verbunden ist. Es wird Aufgabe der ersten beiden Wirksamkeitsberichte sein, die NFA-relevanten Aufgabenbereiche hinsichtlich ihrer Dynamik zu analysieren und entsprechende Schlussfolgerungen zu erörtern.

1.7 Festlegung der Bundesanteile an den Ausgaben der AHV und der IV

Die NFA führt zu einer vollständigen Entflechtung der Finanzierung bei der AHV und bei der IV. Sowohl bei der AHV als auch bei der IV werden die Kantone von der Finanzierung der individuellen Leistungen an die Sozialversicherung befreit. Im Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 (vgl. erste NFA-Botschaft vom 14. November 2001) gehen die Aufgabenbereiche individuelle Leistungen der AHV und individuelle Leistungen der IV in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes über.

Dies bedingte eine Änderung von Artikel 112 Absatz 3 BV. Die ausschliessliche Bundeskompetenz in diesen beiden Bereichen war in den eidgenössischen Räten unbestritten.

Die entsprechenden Gesetzesänderungen erfolgten im Rahmen der zweiten NFA-Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen³⁵. Da die Kantonsbeiträge an die AHV und die IV mit der Entflechtung wegfallen, muss der jeweilige Bundesbeitrag angepasst werden.

Bund und Kantone sind sich einig, dass sich die NFA-Aufgabenteilung nicht nur für Bund und die Kantone insgesamt haushaltsneutral auswirken soll, sondern auch für die betroffenen Sozialversicherungen. Das in den beiden bisherigen NFA-Botschaften

des Bundesrats³⁶ festgehaltene Prinzip der Haushaltsneutralität bezieht sich dabei ausdrücklich auf die dauerhaften Verschiebungen von Aufgaben und nicht auf NFA-Übergangsprobleme, welche sich beispielsweise aufgrund von nachschüssigen Zahlungssystemen in einzelnen Aufgabenbereichen ergeben (vgl. Ziff.

1.8.3). Mit der Aufgabenentflechtung bei der AHV und der IV dürfen deren Jahresrechnungen

also weder positiv noch negativ beeinflusst werden.

Für die Festlegung des Beitrages des Bundes an die AHV und IV sind die Zahlen gemäss Finanzplan 2008 massgebend.

1.7.1 Berechnung des Bundesanteils an der AHV

Die NFA führt bei der Finanzierung der AHV zu einer vollständigen Entflechtung zwischen Bund und Kantonen. Für den Beitrag der öffentlichen Hand an die AHV wird ausschliesslich der Bund zuständig. Die Kantone werden von der Mitfinanzierung der individuellen Leistungen entlastet, ihr Finanzierungsanteil von heute 3,64 Prozent an den jährlichen Ausgaben der AHV entfällt somit. Im Bereich der Betagtenhilfe (Unterstützung der Betagtenhilfe inkl. Hilfe und Pflege zu Hause) führt die NFA zu einer Teilentflechtung. Die Subventionierung der privaten Organisationen für deren gesamtschweizerische Tätigkeiten wie Beratung und Betreuung betagter Personen, Organisation von Kursen und Wahrnehmung von Koordinations- und Entwicklungsaufgaben bleibt bei der AHV. Die kantonalen und kommunalen Tätigkeiten (Krankenpflege, Hauspflege und Haushaltshilfe sowie Mahlzeitendienste und Tagesheime) werden durch die Kantone unterstützt. Bei der IV gehen die kollektiven Leistungen (mit Ausnahme der Leistungen nach Artikel 74 Buchstabe a-c IVG) vollständig in die Verantwortung der Kantone über.

Mit der NFA-Aufgabenentflechtung bei der AHV reduzieren sich sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben, dies jedoch in unterschiedlichem Ausmass. Auf der Einnahmenseite der AHV-Betriebsrechnung fallen die bisherigen Kantonsbeiträge an die AHV gemäss Finanzplan 2008 im Umfang von 1,245 Milliarden Franken weg. Das Total der Ausgabenreduktion beträgt gemäss Finanzplan 192 Millionen Franken. Per Saldo ergäbe sich damit eine Verschlechterung des AHVFinanzhaushalts um 1,053 Milliarden Franken.

Damit das Ergebnis für die Versicherung haushaltsneutral ausfällt, wird der Beitrag des Bundes an die AHV von bisher 5,593 Milliarden Franken um diesen Betrag auf neu 6,646 Milliarden Franken erhöht. Der ausgabenprozentuale Bundesbeitrag, welcher gemäss geltendem Recht 16,36 Prozent der AHV-Ausgaben beträgt, wird sich also gestützt auf die Zahlen gemäss Finanzplan 2008 neu auf 19,55 Prozent der um 192 Millionen Franken reduzierten Gesamtausgaben der Versicherung belaufen. Die damit für den Bundeshaushalt verbundene Belastung wird im Rahmen der Globalbilanz wiederum kompensiert.

Die Berechnung des Bundesanteils an der AHV findet sich im Anhang 12. Der Wortlaut der Gesetzesänderung geht aus dem Mantelerlass (Ziffer 4) hervor, die Erläuterungen dazu finden sich unter Ziffer 2.7.

1.7.2 Berechnung des Bundesanteils an der IV

Die NFA-Aufgabenentflechtung ist durch zwei Hauptstossrichtungen gekennzeichnet: Einerseits beteiligen sich die Kantone nicht mehr an der Finanzierung der individuellen Leistungen der Versicherung (Renten, Taggelder, Hilflosenentschädigungen, individuelle Massnahmen, etc.). Ihr Finanzierungsanteil in der Höhe von 12,5 Prozent der Ausgaben der IV entfällt somit. Andererseits werden die Bereiche der

bisher von der IV finanzierten Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten sowie der Beiträge an die Sonderschulung kantonalisiert. Im Rahmen der Bewältigung der Übergangsprobleme im Zusammenhang mit der nachschüssigen

Finanzierung der Behinderteninstitutionen erfolgt zudem eine Kompensation der Zinsbelastung, welche der IV durch die Finanzierung der nachschüssigen Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Behinderteninstitutionen entsteht. (vgl. Ziff. 1.8.3.3)

Mit der NFA-Aufgabenentflechtung reduzieren sich also sowohl bisherige Einnahmen als auch Ausgaben der Versicherung: Gemäss Finanzplan 2008 fallen auf der Einnahmenseite der IV-Betriebsrechnung die bisherigen Kantonsbeiträge an die IV im Umfange von 1565 Millionen Franken weg. Auf der Ausgabenseite werden verschiedene Versicherungsleistungen im kollektiven Bereich und in der Sonderschulung sowie im Zusammenhang mit den Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe nicht mehr durch die IV finanziert. Das Total dieser Ausgabenreduktionen beträgt 2484 Millionen Franken. Dagegen erhöht sich der Zinsaufwand infolge der Finanzierung der nachschüssigen Verpflichtungen um 24,5 Millionen Franken. Per Saldo ergibt sich damit eine Verbesserung im IV-Finanzhaushalt von 894,5 Millionen Franken.

Damit das Ergebnis für die Versicherung haushaltsneutral ausfällt, wird der Beitrag des Bundes an die IV von bisher rund 4695 Millionen Franken um diesen Betrag auf neu 3800,5 Millionen Franken reduziert. Der ausgabenprozentuale Bundesbeitrag, welcher gemäss geltendem Recht 37,5 Prozent der IV-Ausgaben beträgt, wird sich also gestützt auf die Zahlen gemäss Finanzplan 2008 neu auf 37,78 Prozent der um 2459,5 Millionen Franken reduzierten Gesamtausgaben der Versicherung belaufen. Die damit für den Bundeshaushalt verbundene Entlastung wird durch entsprechende Ausgleichszahlungen des Bundes im Rahmen des Ressourcen- und Lastenausgleichs an die Kantone wiederum kompensiert.

Die Berechnung des Bundesanteils an der IV findet sich im Anhang 12. Der Wortlaut der einzelnen Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziffer 5) hervor, die Erläuterungen dazu finden sich unter Ziffer 2.8.

1.8 Übergangsprobleme

Die Aufgabenentflechtung der NFA führt aufgrund von altrechtlichen Verpflichtungen und nachschüssigen Beitragssystemen für den Bund, die Sozialversicherungen und die Kantone zu temporären Doppelbelastungen in der Finanzierungsrechnung und teilweise auch in der Aufwandrechnung. Dabei ist zu unterscheiden zwischen altrechtlichen Verpflichtungen bei verbleibenden Verbundaufgaben, altrechtlichen Verpflichtungen in Aufgabenbereichen, die entflochten werden, sowie offenen Verpflichtungen aufgrund eines nachschüssigen Beitragssystems. Separat zu behandeln sind die entsprechenden Positionen bei den Sozialversicherungen und innerhalb der Spezialfinanzierung Strasse.

1.8.1 Ausgangslage gemäss erster und zweiter NFA-Botschaft

Gemäss erster NFA-Botschaft³⁷ sind grundsätzlich zwei Ausgangssituationen voneinander zu unterscheiden:

- Für vor Inkrafttreten der NFA rechtskräftig zugesicherte und bereits ausgeführte oder in Realisierung stehende Projekte besteht aus rechtlicher Sicht kein Handlungsbedarf. Der Bund kommt seinen Verpflichtungen gestützt auf die entsprechenden Verfügungen vollumfänglich nach.
- Anders zu beurteilen sind Projekte, für die seitens des Bundes wohl eine Zusicherung vorliegt, die aber vor Inkrafttreten der NFA noch nicht in Angriff genommen wurden. Hier soll der Bund während einer Übergangszeit seine Verpflichtungen wahrnehmen, sofern die Vorhaben in dieser Übergangszeit realisiert werden. Danach laufen die Verpflichtungen des Bundes per Saldo aller Ansprüche aus. Für Vorhaben, die während dieser Übergangszeit nicht realisiert werden, erlöschen somit die altrechtlichen Verpflichtungen des Bundes.

Es besteht Einigkeit darüber, dass nach altem Recht zugesicherte Bundesbeiträge für bereits ausgeführte oder in Realisierung stehende Projekte (Ausgangssituation 1) vollumfänglich ausgerichtet werden sollen.

Das gleiche gilt grundsätzlich auch für die Ausgangssituation 2, wobei für diese noch nicht in Angriff genommenen Projekte in Artikel 20 Buchstabe b FiLaG eine Übergangsfrist von 3 Jahren festgeschrieben wird.

Um einem möglichen «Gesuchsstau» präventiv entgegenzuwirken, ist in Artikel 20 Buchstabe a FiLaG in Abweichung zu Artikel 36 SuG³⁸ vorgesehen, dass „Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen, die nach Inkrafttreten dieser Bestimmung, aber vor Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs im betreffenden Beitragsbereich eingereicht wurden, (...) nach dem im Zeitpunkt der Zusicherung geltenden Recht beurteilt (werden).“ Mit dieser Vorgehensweise kann sichergestellt werden, dass der Umfang der Gesuchsbehandlung und der dafür erforderliche Mittelbedarf auch in der Übergangszeit den *courant normal* nicht übersteigen³⁹. Damit die beabsichtigte Wirkung eintritt, wurde Artikel 20 FiLaG durch den Bundesrat bereits auf den 1. April 2005 in Kraft gesetzt⁴⁰.

In der zweiten NFA-Botschaft⁴¹ wurden der finanzielle Umfang solcher Zahlungen geschätzt und Lösungsmöglichkeiten für die betroffenen Aufgabenbereiche aufgezeigt. Bund und Kantone stimmten darin überein, dass im Sinne eines Interessenausgleichs eine für beide Seiten faire Gesamtlösung dieser Übergangsprobleme anzustreben sei.

1.8.3 Offene Verpflichtungen aufgrund eines nachschüssigen Beitragssystems

Ein nachschüssiges Beitragssystem ist dann gegeben, wenn Beiträge für erbrachte Leistungen, für welche ein rechtlicher Anspruch auf Finanzhilfen und Abgeltungen besteht, erst in den Jahren nach der Leistungserbringung bezahlt werden. Dies bedeutet, dass die Beitragsempfänger die Bundesleistungen über eigene Mittel oder den Kapitalmarkt vorfinanzieren müssen. Gemäss Tabelle 13 sind die folgenden Positionen betroffen:

Ausstehende nachschüssige Beiträge am 31.12.2007 mit ausserordentlichem Zahlungsbedarf in den Jahren 2008–2011 (Schätzung in Millionen Franken, Stand Sommer 2006)⁴²

1.8.3.1 Nachschüssige Zahlungsverpflichtungen der IV

Grundsätzlich ist der Übergang zur NFA für die IV erfolgsneutral: Den wegfallenden Aufwandpositionen von 2484 Millionen Franken stehen die wegfallenden Kantonsbeiträge von 1565 Millionen Franken sowie die Reduktion der Bundesbeiträge um 895 Millionen Franken gegenüber.

Das nachschüssige Zahlungssystem im Bereich der kollektiven Leistungen führt jedoch dazu, dass bei der IV auch in den Jahren 2008 bis 2011 noch Verpflichtungen gegenüber den Institutionen von insgesamt 1962 Millionen Franken bestehen, obwohl der Bereich der kollektiven Leistungen mit dem Übergang zur NFA ab dem 1.

⁴² Es sind nur die am 31.12.2007 ausstehenden nachschüssigen Beiträge aufgeführt, welche in den Jahren 2008-2011 zu einem ausserordentlichen Zahlungsbedarf führen und deshalb Ende 2007 in der Bilanz des Bundes ausgewiesen werden.

71

Januar 2008 grundsätzlich nicht mehr in ihrem Verantwortungsbereich liegt. Da diese Verpflichtungen nach altem Recht entstanden sind, sind sie nicht von der IV allein, sondern nach dem altrechtlichen Finanzierungsschlüssel zu 3/8 vom Bund und zu 1/8 von den Kantonen mitzufinanzieren (vgl. Tabelle 14):

Tabelle 14

Aufteilung der nachschüssigen Zahlungen der IV für kollektive Leistungen (in Millionen Franken)

Geschätzter Gesamtbetrag 1 962

davon 3/8 Anteil Bund

1/8 Anteil Kantone

736

245

Verbleibende Belastung der IV zu Lasten der Beitragszahler 981

Die nachschüssigen Zahlungen der IV an die Institutionen führen in den Jahren 2008 ff. bei der IV, dem Bund und den Kantonen zu einem entsprechenden Liquiditätsabfluss zu Gunsten der Institutionen.

Im Interesse der Planungssicherheit und um eine endgültige Abwicklung der Zahlungen im ersten Jahr nach Einführung der NFA zu ermöglichen, werden die Beträge mit dieser Vorlage aufgrund der Schätzungen gemäss Finanzplan 2008 abschliessend festgelegt. Diese Schätzungen wurden von der Firma B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung, Basel überprüft und bezüglich der kollektiven Leistungen als korrekt bestätigt⁴³.

Die Aufteilung der zu leistenden Beiträge auf die einzelnen Kantone erfolgt anhand eines Schlüssels, welcher die Verteilung gemäss Leistungen 2005 sowie die Finanzkraft für die Jahre 2006/2007 berücksichtigt. Die Berechnung richtet sich nach der Verordnung vom 2. Dezember 1985⁴⁴ über die Beiträge der Kantone an die Invalidenversicherung.

Tabelle 15 zeigt die sich daraus ergebende Belastung der einzelnen Kantone.

**Beiträge der Kantone an die nachschüssigen Zahlungen der IV für kollektive Leistungen gemäss Verteilschlüssel, berechnet aufgrund der Gesamtleistungen der IV im Jahr 2005 und der Finanzkraft 2006/2007 (in Millionen Franken)
Verteilschlüssel kollektive Leistungen der IV**

Finanzierungsbeiträge

Im Rahmen der Einführung des Neuen Rechnungsmodells wird der Bund für seinen Anteil von 3/8 der nachschüssigen Zahlungsverpflichtungen der IV bereits per Ende 2006 Rückstellungen bilden.

1.8.3.2 Verbleibende Nettobelastung der IV

Im Gegensatz zum Bund wird die IV ihre Rechnung bis auf Weiteres nach dem Kassenprinzip führen und keine periodengerechten Abgrenzungen vornehmen. Dies hat zur Folge, dass die Nettobelastung der IV von 981 Millionen Franken für die nachschüssigen Beitragszahlungen an die Institutionen in den Jahren 2008 ff. erfolgswirksam verbucht werden muss.

Infolge des mit den nachschüssigen Verpflichtungen verbundenen Liquiditätsabflusses wird sich die Verschuldung der IV beim AHV-Fonds um den gleichen Betrag erhöhen. Bei einem Zinssatz von 2,5 Prozent p.a.⁴⁵ und einer Verzinsung der gesamten zusätzlichen Schuld ergibt sich dadurch für die IV eine um 24,5 Millionen Franken höhere Zinsbelastung. Sofern die Kantone zu einer periodengerechten Finanzierung der Institutionen übergehen, bewirken die nachschüssigen Zahlungen der IV beim Übergang zur NFA einen einmaligen Liquiditätszufluss, der es den Institutionen erlaubt, auf Überbrückungsfinanzierungen über Bankkredite zu verzichten sowie langfristiges Fremdkapital abzubauen. Von den dadurch bewirkten Zinseinsparungen profitieren die Kantone, welche die Defizitfinanzierung übernehmen. Behalten die Kantone die nachschüssige Finanzierung bei, so fällt der Liquiditätszufluss und die entsprechenden Zinseinsparungen direkt bei den Kantonen an.

Angesichts der schwierigen finanziellen Situation der IV wurden verschiedene Möglichkeiten diskutiert, um eine finanzielle Mehrbelastung der IV durch die Einführung der NFA zu verhindern. Im Vordergrund stand dabei eine Beteiligung der Kantone an den latenten Verpflichtungen der IV bei den Rentennachzahlungen und den übrigen individuellen Leistungen. Der verbleibende Liquiditätsabfluss bei der IV sollte anschliessend von den Kantonen in Form von unverzinslichen und unbefristeten Darlehen der Kantone an die IV zurückgeführt werden. Als Alternative wurde diskutiert, die zusätzliche Zinsbelastung der IV im Rahmen der Globalbilanz auszugleichen.

Die latenten Verpflichtungen der IV bei den Rentennachzahlungen und den individuellen Massnahmen sind darauf zurückzuführen, dass die IV mit der Rentenzusprache faktisch immer rückwirkende Verpflichtungen eingehen muss, dass aber wegen der nicht periodengerechten Verbuchungspraxis die damit verbundenen Lasten in der Rechnung der IV nicht im Jahr des Anspruches verbucht werden können, sondern erst in den Auszahlungsjahren. Ebenfalls zu Überschneidungen führt die Tatsache,

dass zwischen der Anmeldung und dem Erlass der Verfügung durch das Abklärungs- und allfällige Gerichtsverfahren eine lange Zeitspanne liegen kann.
Gemäss Angaben des Bundesamts für Sozialversicherungen entfallen von den Rentennachzahlungen von rund 1,1 Milliarden Franken pro Jahr jeweils ca. 70 Prozent auf Anspruchsjahre, die vor dem Auszahlungs- und damit Verbuchungsjahr liegen. Für das Jahr 2004 ergibt eine periodengerechte Abgrenzung einen Betrag von netto 600 Millionen Franken (750 Mio. Nachzahlungen abzüglich 150 Mio. Rückerstattungen). Im Jahre 2008 wird die IV demzufolge noch rund 600 Millionen Franken

45 Die IV muss ihre Schulden beim AHV-Fonds gemäss dem vierjährigen Swapsatz verzinsen. Dieser liegt gegenwärtig bei 2,55%. Das BSV rechnet längerfristig mit 2,5%.

für Leistungen aufbringen müssen, welche Rechtsansprüche betreffen, die vor dem 1. Januar 2008 entstanden sind. Zusätzlich werden auch in den folgenden Jahren noch Leistungen ausbezahlt, deren Anspruch vor dem Jahr 2008 entstanden ist. Diese Beträge belaufen sich auf weitere rund 300 Millionen Franken. In den individuellen Massnahmen sind ebenfalls Nachzahlungen für Leistungen aus früheren Jahren enthalten, die darauf zurückzuführen sind, dass einerseits Verfügungen erst nach Ablauf des Jahres erlassen werden können und andererseits die letzte Rate eines Jahresanspruchs erst im folgenden Jahr ausbezahlt wird. Bei Ausgaben von 1,55 Milliarden Franken (Jahr 2004) betragen die Zahlungen für frühere Jahre rund 500 Millionen Franken. Gemäss diesen Schätzungen des Bundesamts für Sozialversicherungen beläuft sich somit die Gesamtsumme der periodengerecht abzugrenzenden Aufwandpositionen der IV per 31. Dezember 2007 auf rund 1,4 Milliarden Franken (vgl. Tabelle 16)⁴⁶.

Nachzahlungen ordentliche und ausserordentliche Renten sowie übrige periodengerecht abzugrenzende Aufwandpositionen der IV bei den individuellen Massnahmen (in Millionen Franken)

Rentennachzahlungen für Jahre vor Einführung der NFA:

- im ersten Jahr nach Einführung NFA
- in späteren Jahren

600

300

Nachzahlungen für Leistungen aus früheren Jahren bei den individuellen Massnahmen

500

Total 1 400

davon 3/8 Anteil Bund

1/8 Anteil Kantone

525

175

In konsequenter Anwendung einer periodengerechten Aufwanderfassung müssten beim Übergang zur NFA auch diese insgesamt rund 1,4 Milliarden Franken noch nach dem altem Verteilschlüssel finanziert werden. Der Kantonsanteil von 1/8

würde sich dabei auf 175 Millionen Franken belaufen.

Die Lösungsvorschläge wurden jedoch im Rahmen der Vernehmlassung zur dritten NFA-Vorlage von den Kantonen einhellig abgelehnt. Die schwierige finanzielle Lage der IV wurde zwar durchwegs anerkannt, und es wurde auch nicht bestritten, dass die Verschlechterung der Liquiditätssituation der IV mit einer zusätzlichen Zinsbelastung verbunden ist. Die finanziellen Probleme der IV seien jedoch nicht auf die NFA zurückzuführen, weshalb für die Sanierung der IV Lösungen ausserhalb der NFA-Vorlage gesucht werden müssten.

⁴⁶ Die bereits erwähnte Überprüfung durch die Firma B,S,S. (vgl. Fussnote 43) hat gezeigt, dass die Schätzungen im Bereich der Rentennachzahlungen mit grossen Unsicherheiten verbunden sind.

Konkret wiesen die Kantone darauf hin, dass bei einer konsequenten periodengerechten Rechnungsabgrenzung nicht nur die Verpflichtungen der IV, sondern auch die Erträge der direkten Bundessteuern nach den gleichen Grundsätzen behandelt werden müssten. Dies würde bedeuten, dass den Kantonen von allen ab 1. Januar 2008 eingehenden Steuern für die Steuerjahre 2006 und früher noch 30 statt 17 Prozent zustehen würden. Dies entspräche der vorgeschlagenen Lösung bei den Rentennachzahlungen und den übrigen abzugrenzenden Positionen bei den individuellen Leistungen der IV. Gemäss Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung würde eine solche Lösung zu einer einmaligen Zusatzbelastung des Bundes von 655 Millionen Franken führen.

Gegen eine Rückführung der Liquidität an die IV in Form unbefristeter zinsloser Darlehen der Kantone wurde insbesondere argumentiert, dass einerseits aufgrund der gesetzlichen Buchungsvorschriften die meisten Kantone solche Darlehen unverzüglich als Aufwand abschreiben müssten und dass andererseits mit einer solchen Lösung entgegen den Entflechtungsgrundsätzen der NFA eine Verflechtung mit den Kantonen beibehalten würde.

Bezüglich einer Berücksichtigung der Zinsen in der Globalbilanz wurde geltend gemacht, dass infolge der bisherigen nachschüssigen Zahlungsweise der IV den Institutionen beziehungsweise über ihre Beteiligung an den Defiziten den Kantonen ungerechtfertigterweise Zinskosten entstanden seien, und es jetzt stossend wäre, wenn die Kantone beim Übergang zur NFA für etwas belastet würden, was ihnen schon lange zugestanden hätte.

1.8.3.3 Vorgesehene Lösung

Wie bereits erwähnt, beteiligen sich Bund und Kantone an den nachschüssigen kollektiven Beiträgen der IV. Damit übernehmen sie ihre gesetzlichen Anteile von 3/8 bzw. 1/8 an sämtlichen vor dem Zeitpunkt des Übergangs zur NFA entstandenen Verpflichtungen der IV.

Auf eine zusätzliche Beteiligung der Kantone an den latenten Verpflichtungen der IV bei den Rentennachzahlungen und den übrigen individuellen Leistungen wird demgegenüber verzichtet, womit auch eine analoge periodengerechte Abgrenzung bei den direkten Bundessteuern entfällt.

Die zusätzliche Zinsbelastung, welche der IV durch die Erfüllung der nachschüssigen Zahlungsverpflichtungen verursacht wird, wird in der Globalbilanz zu Lasten

der Kantone abgegolten. Der Ausgleich der Globalbilanz erfolgt, indem der Bund seinen Beitrag an die IV um 24,5 Millionen Franken erhöht und im Gegenzug seine Leistungen an die Kantone im Rahmen der neuen Ausgleichsgefässe um den gleichen Betrag reduziert (vgl. Tabelle 17). Damit wird sicher gestellt, dass sich die finanzielle Situation der IV durch die Einführung der NFA nicht verschlechtert. Dieser Kompromiss wird auch von den Kantonsvertretern im politischen Steuerungsorgan NFA mitgetragen; dies allerdings unter der Bedingung, dass mit der Bereitschaft, der IV die zusätzliche Zinsbelastung abzugelten, die Aufgabenentflechtung zwischen den Kantonen und der IV endgültig vollzogen und die Kantone aus jeglicher künftigen Mitfinanzierungspflicht entlassen werden.

Verrechnung der zusätzlichen Zinsbelastung der IV in der Globalbilanz

Millionen Franken; (+) = Belastung, (-) = Entlastung

IV Kantone Bund

Zinsbelastung nachschüssige Verpflichtungen der IV 24.5 -24.5

Erhöhung Bundesbeitrag an IV -24.5 24.5

Reduktion Ressourcen- und Lastenausgleich 24.5 -24.5

Summe 0 0 0

Die Beteiligung des Bundes und der Kantone an den nachschüssigen Zahlungen der IV an die Institutionen, wird in einer Übergangsbestimmung zum IVG geregelt. Als Anhang zu dieser Übergangsbestimmung wird auch der Verteilschlüssel auf die Kantone definitiv festgelegt.

Der Wortlaut der Gesetzesänderung geht aus dem Mantelerlass (Ziffer 5) hervor, die Erläuterungen dazu finden sich unter Ziffer 2.8.

Die Berücksichtigung der Zinsbelastung in der Globalbilanz benötigt keine besondere gesetzliche Grundlage. Sie erfolgt über eine Erhöhung des Bundesbeitrags an die IV einerseits und über eine analoge Reduktion der Leistungen des Bundes im Rahmen der neuen Ausgleichsgefässe andererseits (vgl. Anhang 1). Der Ausgleich der Zinsbelastung führt zu einer permanenten Erhöhung des Finanzierungsanteils des Bundes im IVG um 0,16 Prozentpunkte (vgl. Tabelle 2 in Anhang 12). Sollte sich dieser Anteil aufgrund der Zinsentwicklung mittel- bis langfristig zu tief oder zu hoch erweisen, so kann er im Rahmen der alle vier Jahre erfolgenden Neudotierung der Ausgleichsgefässe vom Parlament entsprechend angepasst werden.

1.8.6.5 Ergänzungsleistungen

Die Schlussabrechnung für das Jahr 2007 ist dem Bundesamt für Sozialversicherungen bis zum 31. Dezember 2007 einzureichen. Der Anteil der Kantone richtet sich nach altem Recht und wird in der ersten Hälfte Januar 2008 auf Rechnung 2007 ausbezahlt.

Auf der Finanzierungsebene (Bund - Kantone) gilt bereits heute das Kassenprinzip. Alle in einem bestimmten Kalenderjahr ausgerichteten Ergänzungsleistungen (unabhängig, ob es sich um Nachzahlungen für ein früheres Jahr handelt), zurückgeforderten Ergänzungsleistungen (unabhängig für welches Kalenderjahr) wie auch Abschreibungen und Erlasse von zurückgeforderten Ergänzungsleistungen werden zu dem Bundesbeitrag abgerechnet, der in diesem Kalenderjahr massgebend ist. Die Ergänzungsleistungen kennen keine periodengerechten Abgrenzungen.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

2.7 Änderungen des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Art. 103 Abs. 1

Aufgrund des Finanzplans 2008 wird in Artikel 103 Absatz 1 AHVG der definitive Beitragssatz für den Bundesanteil auf 19,55 Prozent der jährlichen Ausgaben der Versicherung festgelegt.

Übergangsbestimmung im Zusammenhang mit der Festlegung des definitiven Beitragssatzes

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur Ausführungsgesetzgebung fügte das Parlament eine Übergangsbestimmung zu Artikel 103 Absatz 1 AHVG ein, wonach der definitive Beitragssatz für den Bundesanteil gemäss Artikel 103 Absatz 1 im Rahmen der Botschaft zur Festlegung der Beiträge des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs ermittelt würde und vor der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanz85 ausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen anzupassen sei. Dieser Beitragssatz wurde ermittelt und wird in Artikel 103 Absatz 1 eingefügt. Somit ist dem Zweck der Übergangsbestimmung Rechnung getragen; sie kann deshalb aufgehoben werden.

2.8 Änderungen des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung

Art. 78 Abs. 1

Aufgrund des Finanzplans 2008 wird in Artikel 78 Absatz 1 IVG der definitive Beitragssatz für den Bundesanteil auf 37,78 Prozent der jährlichen Ausgaben der Versicherung festgelegt. Dieser definitive Beitragssatz berücksichtigt den Wegfall der kollektiven IV-Leistungen, den Wegfall der bisherigen Kantonsbeiträge sowie den Ausgleich der zusätzlichen Zinsbelastung infolge der Finanzierung der nachschüssigen Zahlungsverpflichtungen gegenüber der Behinderteninstitutionen und tritt für eine unbefristete Dauer in Kraft.

Übergangsbestimmung im Zusammenhang mit der Festlegung des definitiven Beitragssatzes

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur Ausführungsgesetzgebung fügte das Parlament eine Übergangsbestimmung zu Artikel 78 Absatz 1 IVG ein, wonach der definitive Beitragssatz für den Bundesanteil gemäss Artikel 78 Absatz 1 im Rahmen der Botschaft zur Festlegung der Beiträge des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs ermittelt würde und vor der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen anzupassen sei.

Dieser Beitragssatz wurde ermittelt und wird in Artikel 78 Absatz 1 eingefügt. Somit ist dem Zweck der Übergangsbestimmung Rechnung getragen; sie kann deshalb aufgehoben werden.

Übergangsbestimmung im Zusammenhang mit den nachschüssigen Zahlungsverpflichtungen

Zu Absatz 4 (neu): Die nachschüssigen Zahlungen bei den kollektiven Leistungen von 1,962 Milliarden Franken sind gemäss den Grundsätzen des intertemporalen Rechts noch nach der Regelung vor dem Inkrafttreten der NFA zu finanzieren. Mit einer expliziten gesetzlichen Grundlage für die Finanzierung der nachschüssigen Zahlungsverpflichtungen in den Übergangsbestimmungen, sowie der definitiven

Aufteilungen der Beiträge auf die Kantone im Anhang werden die Beitragszahlungen von Bund und Kantone in transparenter Weise dargelegt. Die Beitragszahlungen von Bund und Kantonen sollen in Form eines pauschalen à-fonds-perdu-Beitrags an die IV erfolgen. Gemäss Artikel 78 IVG (alt) gilt: Der Bund beteiligt sich mit 37,5 Prozent an der Finanzierung, die Kantone mit 12,5 Prozent. Daraus ergibt sich für den Bund eine Belastung von 736 Millionen Franken, was unter Buchstabe a festgehalten wird.

Der entsprechende Beitrag der Kantone beläuft sich auf 245 Millionen Franken, was unter Buchstabe b festgehalten wird.

86

Zu Absatz 5 (neu): In Artikel 78 ist der Beitrag des Bundes an die IV in Prozenten der IV-Ausgaben geregelt. Die Leistungen, für welche der Bundesbeitrag in der Form des à-fonds-perdu-Beitrags bezahlt wird, müssen bei der Berechnung des ordentlichen Bundesbeitrages somit ausgeschlossen werden, damit keine Doppelzahlung entsteht. Der Beitrag der Kantone wird nach einem Finanzierungsschlüssel aufgeteilt, welcher die Leistungen 2005 der IV gemäss definitiver Abrechnung der Beträge der Kantone sowie die Finanzkraft der Kantone für die Jahre 2006 und 2007 berücksichtigt. Die definitive Aufteilung auf die Kantone befindet sich im Anhang.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen auf Bund und Kantonen

Infolge *nachschüssiger Zahlungsverpflichtungen* von 1,421 Milliarden Franken (wovon 685 Millionen Franken an die Kantone und 736 Millionen Franken an die IV)⁶⁰ kommt es zu einer *vorübergehenden* Doppelbelastung in der Finanzrechnung des Bundes. Die entsprechenden Verpflichtungen sind im Finanzplanbericht vom 23. August 2006 als *ausserordentlichen Zahlungsbedarf* ausgewiesen und im Rahmen des Restatements 2007 (Neues Rechnungsmodell) zurückgestellt.