



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

A-Post

Eidg. Finanzdepartement EFD
Herr Bundesrat Ueli Maurer
Bundesgasse 3
3003 Bern

Zug, 23. Februar 2016 hs

Stabilisierungsprogramm 2017–2019: Stellungnahme des Kantons Zug

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. November 2015 haben Sie uns eingeladen, bis am 18. März 2016 zum Stabilisierungsprogramm 2017–2019 Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen. Der Regierungsrat des Kantons Zug begrüsst die Vorlage grundsätzlich und unterstützt das Anliegen des Bundesrates, das strukturelle Defizit des Bundes zu reduzieren. Insgesamt führt das vorgesehene Stabilisierungsprogramm des Bundes aber zu einer erheblichen Lastenverschiebung vom Bund an die Kantone. Die Ausführungen im Bericht, wonach die Kantone durch das Stabilisierungsprogramm nicht übermässig belastet werden (Seite 3, Absatz 2), treffen nicht zu. Bereits aus diesem Grund soll das Stabilisierungsprogramm zumindest punktuell reduziert werden. Deshalb stellen wir folgende

Anträge:

1. Massnahme 2.2: Auf Sparmassnahmen des EJPD, die Verbundaufgaben betreffen, sei zu verzichten.
2. Massnahme 2.2: Die Ausbildungskurse beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS seien beizubehalten.
3. Massnahme 2.5: Der Bundesanteil an den jährlichen Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV sei weiterhin anhand der im Dezember des Vorjahres anfallenden Kosten zu ermitteln.
4. Massnahme 2.6: Auf die verzögerte Inbetriebnahme neuer Bundeszentren sei zu verzichten.
5. Massnahme 2.6: Auf die Kürzung der Beiträge an die kantonalen Integrationsprogramme im Ausländerbereich sei zu verzichten.
6. Massnahme 2.6: Der Zuschlag auf die Integrationspauschale für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge sei weiterhin auszurichten.

7. Massnahme 2.7: Auf die Kürzung der Baubeiträge für Administrativhaftplätze sei zu verzichten.
8. Massnahme 2.8: Die Kantone seien unverzüglich darüber zu informieren, wenn die Sparvorhaben betreffend die Armee die Leistungsaufträge der Kantone betreffen.
9. Massnahme 2.9: Bei der Regionalisierung der Zivilschutzanlagen sei auf Massnahmen zu verzichten, die bei den Kantonen zusätzliche Investitionen auslösen.
10. Massnahme 2.16: Auf die Kürzung der LSVA-Einlage in den BIF und die Indexierung der Kantonseinlage sei zu verzichten.
11. Massnahme 2.19: Der Vorschlag zur Finanzierung der Aufsichtsaufgaben durch den AHV-Fonds sei abzulehnen.
12. Massnahme 2.21: Auf die Senkung des Bundesbeitrages an die Prämienverbilligung (IPV) von 7,5 Prozent auf 7,3 Prozent sei zu verzichten.

Begründung:

Zu Antrag 1

Der Bundesrat plant Einsparungen beim EJPD. Unter anderem soll die Koordinationstätigkeit mit den Strafverfolgungsbehörden im In- und Ausland in den Bereichen Falschgeld, Betäubungsmittel und Pädokriminalität/Pornografie reduziert und auf einige Schwerpunktthemen konzentriert werden. Die Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels, der Pädokriminalität und der verbotenen Pornografie ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen, die zu zwei Dritteln von den Kantonen finanziert wird. Die Kantone wären von Kürzungen oder Priorisierungen in den genannten Deliktsbereichen mitbetroffen, weshalb davon abzusehen ist. Gleiches gilt für die geplanten Einsparungen beim Informationsaustausch (Visainformationssystem, Schengen Informationsaustausch, Nachforschungen nach vermissten Personen), wogegen wir uns ebenfalls aussprechen.

Zu Antrag 2

Beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) soll ein Leistungsabbau unter anderem durch den Verzicht auf Ausbildungskurse erreicht werden. Darauf ist zu verzichten, da das BABS hier in der Verantwortung der Kantone steht. Insbesondere die Verschiebung der höheren Fachausbildung für Zivilschutzinstructorinnen und -instructoren auf spätere Jahre hätte negative Auswirkungen auf die Ausbildungsplanung der Kantone.

Zu Antrag 3

Die Vorlage sieht eine Senkung der Subventionen des EDI an die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV vor. Die Basis der Kostenschätzung soll vom Dezember des Vorjahres auf den April des laufenden Jahres verschoben werden. Der prozentuale Anteil an der EL-Finanzierung durch den Bund sinkt stetig, während der Anteil der Kantone entsprechend ansteigt. Das Wachstum bei den Grundleistungen ist tiefer als das Wachstum der Heimkosten. Der Bundesanteil wird damit stetig geringer. Die geplante Verschiebung des Bemessungszeitpunkts von Dezember auf April ergibt dem Bund Minderausgaben von drei Promille bzw. rund 4,2 Millionen Franken. Entsprechend steigen dann die Kantonsausgaben. Der Vorschlag verletzt ausserdem

den Grundsatz der Kostenneutralität der NFA. Der Bund tritt bei der NFA-Verbundaufgabe EL dauernd und immer stärker als Regulator auf und bewirkt dadurch immer höhere Kosten für die Kantone. Diese klare Tendenz zu immer höheren Kosten für die Kantone kann nicht noch durch eine Änderung der Bemessungsbasis verstärkt werden. Da wir uns klar gegen eine weitere Entlastung des Bundes auf Kosten der Kantone aussprechen, beantragen wir, dass der Bund auf die Verschiebung des Bemessungszeitpunkts verzichtet.

Zu Antrag 4

Eine geplante Massnahme im Rahmen der «Migration und Integration» ist die verzögerte Inbetriebnahme neuer Bundeszentren. Deren Umsetzung führt dazu, dass ab 2017 schätzungsweise 100 bis 500 Betten weniger für Asylsuchende in Bundeszentren zur Verfügung stehen werden, als bis anhin vorgesehen war. Die Massnahme ist im jetzigen Zeitpunkt unverantwortlich. Die anhaltend hohe und künftig voraussichtlich noch steigende Anzahl Flüchtlinge spricht klar gegen die Verzögerung des Ausbaus der Bundesstrukturen. Fehlt es dem Bund an Unterküpfen, müssen Asylsuchende mit offensichtlich unbegründeten Gesuchen während des Asylverfahrens in den Kantonen untergebracht werden, was entsprechende Folgekosten bewirkt. Eine derartige Lastenverschiebung vom Bund zu den Kantonen lehnen wir ab.

Zu Antrag 5

Die Vorlage sieht eine Kürzung der Beiträge an die kantonalen Integrationsprogramme im Ausländerbereich vor. Da der Bund davon ausgeht, dass nicht mehr alle Kantone die gesamten Bundesbeiträge beanspruchen werden, sollen im Jahr 2017 0,5 Millionen Franken eingespart werden. Ab 2018 ist gar eine jährliche Kürzung von zehn Prozent der Bundesbeiträge vorgesehen, womit dem Kanton Zug jährlich schätzungsweise 60 000 Franken weniger zukommen werden. Die Gemeinden werden anteilmässig ebenfalls davon betroffen sein. Wir lehnen diese Massnahme ab, da für die Schweiz mit einem der höchsten Ausländeranteile in Europa eine erfolgreiche Integrationspolitik von zentraler Bedeutung ist. Der Bund hat seine finanzielle Verantwortung im Integrationsbereich wahrzunehmen und durch Beitragskürzungen nicht noch weiter zu schwächen.

Zu Antrag 6

Der Bund plant die einmalige Integrationspauschale von derzeit rund 6100 Franken pro vorläufig aufgenommene Person, anerkannten Flüchtling und schutzbedürftige Person um den bisher gewährten 10-prozentigen Zuschlag zu kürzen. Damit sollen ab 2018 jährlich ca. 7,8 Millionen Franken eingespart werden. Wir lehnen diese Kürzung ab. Die Pauschale deckt nur einen Bruchteil der Kosten zur sprachlichen und beruflichen Integration ab. Erschwerend hinzukommt, dass viele dieser Personen kriegstraumatisiert sowie beruflich schlecht qualifiziert und daher vielfach langzeitabhängig von staatlicher Unterstützung sind. Im Weiteren können viele dieser Personen aus gesundheitlichen Gründen nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden. Die Konferenz der Zentralschweizer Sozialdirektorinnen und -direktoren hat im November 2015 der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektorenkonferenz diesbezüglich zwei Anträge gestellt, welche von der Zuger Regierung vorbehaltlos unterstützt werden: Die Integrationspauschale des Bundes an die Kantone ist auf 20 000 Franken zu erhöhen. Zudem ist

für unbegleitete minderjährige Asylsuchende eine separate Pauschale einzuführen, welche deutlich über den Pauschalen des Asylgesetzes liegen soll.

Zu Antrag 7

Die Vorlage sieht eine Kürzung der Baubeiträge an die Einrichtungen für den Vollzug der Administrativhaft (Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft) vor. Der Bedarf an zusätzlichen Anstalten für die Administrativhaft in den einzelnen Regionen kann erst abgeschätzt werden, wenn alle Standorte für die Bundeszentren feststehen, die im Rahmen der Neustrukturierung Asyl aufzubauen sind. Wenn die Wegweisungen nicht rechtzeitig oder im erforderlichen Ausmass vollzogen werden können, tragen die Kantone die Folgen dafür, weil sie auf eigene Kosten für die Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden sorgen müssen. Es ist aufgrund der Situation im Migrationsbereich und der mit dem Strafrecht verbundenen schärferen Ausschaffungspraxis durchaus möglich, dass sogar zusätzliche Projekte eingereicht werden müssen, die über die bereits geplanten 500 Administrativhaftplätze hinausgehen. Wird an der Kürzung festgehalten, besteht überdies die Gefahr, dass sich die laufenden kantonalen Projekte verzögern, gerade weil die Finanzierung durch den Bund nicht rechtzeitig gesichert werden kann. Von der Kürzung dieser Kredite ist deshalb abzusehen.

Zu Antrag 8

Bei den Sparvorhaben betreffend die Armee sind grundsätzlich keine direkten Auswirkungen auf die Kantone zu erwarten. Unklar ist aber, ob die Retablierungsstelle im Kanton Zug von den Kürzungen in den Bereichen Betrieb und Infrastruktur sowie Personal betroffen ist. Sollten die Kürzungen die Leistungsaufträge der Kantone betreffen, müssten die Kantone unverzüglich darüber informiert werden. Solange die Auswirkungen nicht klar sind, sprechen wir uns gegen die Massnahme aus.

Zu Antrag 9

Durch die Regionalisierung der Zivilschutzanlagen sollen die Kosten des Bundesamts für Bevölkerungsschutz BABS jährlich um 0,7 Millionen Franken reduziert und zugleich die Kantone entlastet werden. Durch die Regionalisierung der Anlagen können Bund und Kantone längerfristig Unterhaltskosten sparen. Diese Massnahmen müssen jedoch gemeinsam mit den Kantonen entschieden werden, denn die Sparvorhaben dürfen die in der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ vorgesehenen Massnahmen nicht präjudizieren. Fraglich ist zudem, ob die Regionalisierung bereits in der Phase von 2017–2019 möglich ist, da das BABS und die Kantone den Rückbau der Anlagen mitfinanzieren müssen und dies zusätzliche Investitionen für den Rückbau auslösen wird. Auf solche Massnahmen ist zu verzichten.

Zu Antrag 10

Der Bundesrat plant die LSVA-Einlage des Bundes in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) um 53,1 Millionen (2017), 84,5 Millionen (2018) und 93,5 Millionen (2019) zu kürzen. Gleichzeitig soll die Indexierung der von den Kantonen zu leistenden Einlage in den BIF Mehreinnahmen von 40–50 Millionen Franken generieren. Wir sprechen uns klar gegen diese Mehrbelastung der Kantone aus. Es handelt sich ganz offensichtlich um ein asymmetrisches Vorgehen, das den Bestrebungen zuwiderläuft, Verbundfinanzierungen abzubauen statt sie zu wahren.

Zu Antrag 11

In der Vorlage ist vorgesehen, dass die Kosten für die Aufsichtsaufgaben der AHV künftig durch den AHV-Fonds finanziert werden. Für uns ist das Vorgehen des Bundesrates unverständlich: Am 25. November 2015 startete er die vorliegende Vernehmlassung zur Aufsichtsfiananzierung. Zwei Wochen später, am 11. Dezember 2015 informierte er darüber, dass die Bundesverwaltung bis Ende 2016 eine Vernehmlassung zu einer Gesetzesänderung zur AHV-Aufsicht starten würde. Diese Zweigleisigkeit ist in sachlicher und logischer Hinsicht nicht nachvollziehbar. Ohne eine klare gesetzliche Bestimmung, wie in Zukunft die Aufsicht über die 1. Säule erfolgen soll, darf man der Bundesverwaltung keine Möglichkeit einräumen, noch zu definierende Tätigkeiten über Versicherungsgelder zu finanzieren, die ausserhalb des Bundesbudgets laufen.

Der Bundesrat hat gemäss Art. 187 BV die verfassungsmässige Aufgabe, die Träger von Aufgaben des Bundes zu beaufsichtigen. Bei der AHV handelt sich klar um eine hoheitliche Aufgabe, die zu beaufsichtigen ist. Diese Beaufsichtigung hat denn auch der Bund zu finanzieren, weshalb wir uns gegen den Vorschlag aussprechen, die Kosten für die Aufsichtsaufgaben der AHV künftig durch den AHV-Fonds zu finanzieren.

Da der AHV-Fonds ein selbstständiger Ausgleichsfonds ist, steht er ausserhalb des Bundeshaushalts. Damit wird zwar die Zweckbindung des Vermögens an die AHV abgesichert, der Fonds untersteht damit aber nicht der Oberaufsicht der Bundesversammlung. Folglich wird durch die geplante Massnahme die Oberaufsicht der Bundesversammlung gemäss Art. 169 BV eingeschränkt. Die Frage, wer denn die Aufsicht beaufsichtigt, ist mit dem vorliegenden Vorschlag nicht mehr geklärt. Es entsteht damit rechtlich und faktisch ein Blankocheck der Bundesverwaltung zu Lasten des AHV-Fonds.

Weiter besteht die Gefahr, dass durch die Massnahme ein Konstrukt entsteht, das jeder «Good Governance» widerspricht: Die Bundesverwaltung kann selber entscheiden, was sie macht, und die Finanzierung ist per Gesetz durch die Versicherung gedeckt. Wird dem Vorhaben des Bundesrates entsprochen, ergibt sich die Situation, dass die aus der Versicherung finanzierte Aufsicht die Versicherung überwacht. Das Bundesparlament hat dann keinerlei Einflussmöglichkeit in diesem Bereich. Dies widerspricht den grundlegendsten Governance-Regeln. Compenswiss, welche den AHV-Fonds hütet, muss gestützt auf das vorgeschlagene neue Bundesrecht jede Rechnung der Bundesverwaltung bezahlen. Es gibt dann keine Kontrollmöglichkeiten mehr.

Schliesslich sei festgehalten, dass es dringend und zwingend notwendig ist, dass eine Aufsicht unabhängig ist. Eine unabhängige Aufsicht muss deshalb auch unabhängig finanziert sein. Genau diesen sachlich und staatspolitisch richtigen Ansatz hat das Bundesparlament auch bei anderen grossen Sozialversicherungen gewählt: Die Aufsicht über das 5-Milliarden-Geschäft EL erfolgt über Steuergelder, ebenso das 5 Milliarden-Geschäft der Familienzulagen oder bei der Unfallversicherung. Das Bundesparlament hat soeben im Rahmen des neuen Krankenkassenaufsichtsgesetzes entschieden, dass die Finanzierung der Aufsicht über Steuergelder erfolgt. Die Mehrzahl der Kantone hat sich im Bereich der Krankenversicherungsaufsicht klar für

eine Steuerfinanzierung der Aufsicht ausgesprochen. Dieser Ansicht sind wir auch bei der ersten Säule.

Indem der Vorschlag für eine Änderung des AHVG den anerkannten Governance-Grundsätzen widerspricht, die Rolle des Bundesparlamentes zurücksetzt, die Aufsicht von der Versicherung finanziell abhängig macht, welche sie beaufsichtigen muss und implizit die Tendenz hat, keinerlei Kontrollmöglichkeiten gegen eine massive Kostenausweitung zu beinhalten, beantragen wir, dass der Bund auf die geplante Massnahme verzichtet.

Verständnis haben wir dafür, dass die Kosten der Bundesverwaltung im Sozialversicherungsbereich das Bundesbudget weniger belasten sollen. Hierfür könnte sich aber das Bundesamt für Sozialversicherungen auch einfach auf die Aufsicht konzentrieren. Durchführungsaufgaben, welche das Bundesamt heute macht, können delegiert werden. Konkret sind dies Fragen, die eben nichts mit Aufsicht, sondern mit blosser Durchführung zu tun haben wie das Regresswesen, das Tarifwesen, die Statistiken der Versicherung usw. Zur Kostenentlastung des Bundes bei der AHV schlagen wir demnach vor, dass die Aufsichtsbehörde sachlich, personell und finanziell von heutigen Durchführungsaufgaben entlastet wird. Wir schätzen, dass damit mehrere Dutzend Millionen Franken im Jahr eingespart werden könnten.

Zu Antrag 12

Der Bundesrat schlägt eine Senkung des Beitrages an die Kantone zur Ausrichtung der IPV vor. Der Bund beabsichtigt seinen Bundesbeitrag an die Prämienverbilligung von 7,5 Prozent auf 7,3 Prozent zu reduzieren und will damit ab 2018 rund 75 Millionen Franken einsparen.

Mit dem Start der Mehrwertsteuer (1995) und mit der Einführung des KVG (1996) wurde die IPV eingeführt. Der Bund verpflichtete die Kantone, eine grosse sozialpolitische und finanzpolitische Aufgabe zu übernehmen. Auch die NFA (2008) bekräftigte die Idee der Verbundaufgabe IPV. Die finanzielle und administrative Belastung der Kantone mit Aufgaben im KVG-Bereich hat seither stark zugenommen. Als Stichworte seien die ständig komplexeren Obligatoriumskontrollen erwähnt, die Neuordnung der Pflegefinanzierung, die neue Spitalfinanzierung und mehrmals feinere Differenzierungen bei der IPV (Mindestgarantie für Kinder und Junge sowie Sonderlösungen für EL-Beziehende). Die Kantone haben seit 1996 mehr und mehr Verantwortung übernehmen müssen. Die damit verbundenen finanziellen Belastungen sind hoch. Allein im Bereich der Neuordnung der Pflegefinanzierung sind es weit über eine Milliarde Franken pro Jahr. Im Kernbereich der Kostenentwicklung des KVG bestimmt der Bund die Pflichtleistungen, übt die Aufsicht aus und genehmigt die Prämien. Dass der Bund sich als Kostentreiber und Regulator im Bereich der Krankenversicherung jetzt aus der Finanzierung der IPV zurückziehen will, geht nicht an. Insbesondere war der Bundesbeitrag in der Höhe von 7,5 Prozent auch integrierender Bestandteil der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Es kann nicht sein, dass im Nachhinein ein Element aus diesem Paket herausgebrochen und die Beteiligung des Bundes einseitig reduziert wird.

Entgegen den Aussagen im Bericht führt die Senkung bei der Prämienverbilligung zu einer reinen Lastenverschiebung zu den Kantonen. Die angeführte Reform des Bundesgesetzes über

die Ergänzungsleistungen (ELG; SR 831.30) steht in keinem sachlichen Zusammenhang zur Beitragssenkung im Rahmen des Stabilisierungsprogramms. Insbesondere muss die Finanzierung der Prämien bei den EL nicht zwingend über die Prämienverbilligung erfolgen. So wird beispielsweise im Kanton Zug die Differenz zu den höheren Ansätzen der EL nicht von der Prämienverbilligung getragen. Die Prämienverbilligung wird deshalb von der Reform des ELG in keiner Weise profitieren. Somit geht die Reduktion des Bundesbeitrags auf 7,3 Prozent vollumfänglich zu Lasten der Prämienverbilligung. Der sich daraus ergebende Zusatzaufwand ist für die Kantone nicht tragbar, umso mehr, als sie und die Gemeinden im Gesundheitsbereich durch die massiv steigenden Spital- und Pflegekosten ohnehin schon überproportional belastet sind.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die wirksamste Massnahme zur Stabilisierung der Kosten der Prämienverbilligung eine Stabilisierung der Prämien beziehungsweise der Gesundheitskosten ist. Mit seiner Regelungskompetenz im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung hat der Bund weitreichende Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten. Getreu dem Grundsatz «Wer befiehlt, zahlt» ist es nicht vertretbar, wenn der Bund nun seinen Beitrag sogar noch reduziert.

Abschliessend verweisen wir auf die Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen, deren Anträge wir vollumfänglich unterstützen. Weitere Bemerkungen haben wir nicht anzubringen. Wir bedanken uns für die gebührende Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Zug, 23. Februar 2016

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Heinz Tännler
Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

Kopie an:

- martin.walker@efv.admin.ch (Word und PDF)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Finanzdirektion