



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Herr Bundesrat
Ueli Maurer
Vorsteher Eidgenössisches Finanzdepartement
Bernherhof
3003 Bern

Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat Ueli Maurer
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. November 2015 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) den Regierungsrat des Kantons Uri eingeladen, zum Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019 Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen.

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat war in die Stellungnahmen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) involviert und trägt somit im Grundsatz deren Argumentationen.

Der Regierungsrat hält nachfolgend seine zentralen Punkte zum Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019 fest.

2. Bemerkungen zu einzelnen Massnahmen

- Ergänzungsleistungen AHV/IV (Ziffer 2.5)
In der Annahme, dass sich der vom Bund mitfinanzierte Teil der Ergänzungsleistungen und die von den Kantonen allein zu finanzierenden krankheits- und behinderungsbedingten Kosten ungefähr gleich entwickeln würden, haben sich die Fachvertreter von Bund und Kantonen darauf

geeinigt, die Abrechnungen aufgrund der Verhältnisse im Monat Dezember des Vorjahrs vorzunehmen. Die Kantone nehmen mit Interesse zur Kenntnis, dass nun auch der Bund bestätigt, dass die Kostendynamik im EL-Heimbereich höher ist als im Bereich der Existenzsicherung. Die vorgeschlagene Massnahme führt zu einer einseitigen Verschiebung zulasten der Kantone, ohne Berücksichtigung der Dynamik in allen anderen Bereichen der NFA. Im Gesamtkontext NFA und der laufenden EL-Reform halten wir diese Anpassung für unangebracht. Hier entsteht der Eindruck, dass der Bund die bei Inkraftsetzung der NFA festgelegten Spielregeln einseitig zu seinem Vorteil anpassen will und der angelaufenen EL Reform vorgeht.

- Migration und Integration (Ziffer 2.6)
Die Bundesbeiträge für die Integrationsförderung sollen ab 2018 um 10 Prozent gekürzt werden. Das betrifft nicht nur die allgemeine Integrationsförderung sondern auch jene Anstrengungen die es braucht, um anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene arbeitsmarktfähig zu machen, um sie möglichst rasch in den ersten Arbeitsmarkt zu führen.

Der Verband der Schweizerischen Arbeitsämter (VSAA) und der Verband der Migrationsbehörden (VKM) hat 2014 zusammen mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM) und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) einen Bericht ausgearbeitet und Empfehlungen zu vier Handlungsfeldern auf Bundes- (SEM/SECO) und Kantonsebene abgegeben, wie die arbeitsmarktliche Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen verbessert werden könnte. Eine dieser Empfehlungen war, die Integrationspauschale von heute 6'000 Franken pro Person zu erhöhen, damit auch ernsthaft Integration betrieben werden kann. Dies wurde damals seitens des SEM positiv aufgenommen. Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe flossen auch in die laufende Revision des Ausländergesetzes (AuG; SR 142.20) wie auch in den Bericht des Bundesrats vom 18. Dezember 2015 «Begleitmassnahmen Artikel 121a BV: Verstärkung der Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene» ein.

Die geplanten Kürzungen stehen nicht nur im Widerspruch zu dem, was der Bundesrat nun vor zwei Monaten beschlossen hat, sondern würden auch die Glaubwürdigkeit des Bundesrats massiv in Frage stellen.

Eine erfolgreiche Integrationspolitik ist für den Kanton Uri wichtig. Die geplanten Sparmassnahmen schwächen die notwendigen Integrationsbemühungen massiv und verhindern die Weiterführung und den Aufbau von wichtigen Integrationsmassnahmen.

1. Verzögerte Inbetriebnahme von weiteren Bundeszentren

Eine verzögerte Inbetriebnahme der Plätze für die Neustrukturierung steht im totalen Widerspruch zu den Zielen der Neustrukturierung und dürfte aufgrund des aktuellen Zuwanderungsdrucks im Asylbereich von der Realität bereits überholt sein.

2. Kürzung der Beiträge an die kantonalen Integrationsprogramme (KIP) im Ausländerbereich

Mit dem kantonalen Integrationsprogramm (KIP) wurde im Kanton Uri die Grundlage geschaffen, um fehlende Integrationsmassnahmen aufzubauen. Dieser Prozess dauert einige Jahre. Aus

diesem Grund hat der Kanton Uri noch nicht die gesamten zur Verfügung stehenden Bundesbeiträge ausgelöst. Zudem kann man davon ausgehen, dass es auf Grund der stark steigenden Asylgesuche in der Folge eine grosse Zahl von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen geben wird. Dies ist für den Kanton Uri bereits heute eine zusätzliche Herausforderung. Zum heutigen Zeitpunkt im Integrationsbereich zu sparen lehnen wir deshalb entschieden ab.

Die Begründungen der Sparmassnahme an die KIP, die im erläuternden Bericht aufgeführt werden, sind für uns nicht nachvollziehbar. Der grösste Teil der Urner KIP-Gelder fliesst in Bildungsmassnahmen für die Sprachförderung, Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit sowie die Frühförderung. Es ist nicht ersichtlich, wie hier angesichts steigender Zuwanderungszahlen eine Effizienzsteigerung zu leisten ist, wie dies der Bundesrat in seiner Begründung vorschlägt.

Kantone und Gemeinden tragen zudem schon heute im Ausländerbereich den grösseren Anteil der Kosten der spezifischen Integrationsförderung (gemäss Angaben des SEM für die KIP-Phase 2014 bis 2017 stehen dem Bundeskredit von 36 Mio. Franken die Ausgaben der Kantone und Gemeinden in der Höhe von 41 Mio. Franken gegenüber). Hinzu kommt, dass die Kantone im Bereich der Regelstrukturen (z. B. Schule, Gesundheit, soziale Sicherheit usw.) im Vergleich zur spezifischen Integrationsförderung bereits ein Vielfaches an finanziellen Mitteln für Integrationsmassnahmen aufwenden. Im Kanton Uri sind aktuell die Schulen enorm gefordert mit der Einschulung von Flüchtlingskindern, Dolmetscherdienstleistungen müssen ausgebaut werden und es braucht neue Tagesstrukturen für die grosse Zahl von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die nicht mehr schulpflichtig sind.

Gemäss Artikel 121 Absatz 1 Bundesverfassung (BV; SR 101) regelt der Bund die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie die Gewährung von Asyl. Der Bund muss deshalb seine finanzielle Verantwortung im Integrationsbereich wahrnehmen und nicht durch Kürzungen noch weiter schwächen.

3. Verzicht auf die Ausrichtung eines Zuschlags auf die Integrationspauschale für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge

Der Bund kommt mittels Pauschalabgeltungen an die Kantone für eine begrenzte Zeit für die Existenzsicherung von Personen aus dem Asylbereich auf. Angesichts der anhaltend stark steigenden Zahl von positiven Asylentscheiden (hohe Schutzquote) steht der Kanton Uri vor grossen Herausforderungen. In den nächsten Jahren wird die Zahl an Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen steigen und damit einen markanten Anstieg der Kantonskosten verursachen. Die Folge ist, dass der Kanton Uri immer mehr Geld für diese Personengruppe aufwenden muss, da diese in hohem Mass von der Sozialhilfe abhängig ist. Auch zeichnet sich ab, dass Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene für die Sozialämter zu überdurchschnittlich teuren Fällen werden. Dies weil sie oft kriegstraumatisiert und regelmässig beruflich schlecht qualifiziert, vielfach langzeitabhängig von staatlicher Unterstützung sind und mit erheblichen Problemen zu kämpfen haben, die von den Sozialversicherungen teilweise nicht gedeckt sind.

Besonders deutlich zeigt sich das Risiko der Langzeitabhängigkeit von der Sozialhilfe bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Die Integrationspauschale im heutigen Umfang reicht bei wei-

tem nicht aus, um diese Personengruppe so zu qualifizieren, dass sie längerfristig den Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt schaffen. Die Kantonsregierungen haben deshalb in ihrer Stellungnahme vom 19. Juni 2015 zur AuG-Revision vom Bund auch eine Erhöhung der Integrationspauschale verlangt. Dass der Bundesrat hier im Gegenteil nun Kürzungen vorschlägt, ist absurd.

Zudem weisen wir darauf hin, dass auch mit deutlich intensivierten Qualifizierungsbemühungen ein Teil der Personen aus dem Asylbereich - vorwiegend aus gesundheitlichen Gründen - nicht erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert werden kann. Für diese Personen, die längerfristig in der Sozialhilfe bleiben werden, müssen Massnahmen zur besseren sozialen Integration konzipiert und zusätzlich finanziert werden. Solche Kostensteigerungen sind für den Kanton Uri und die Gemeinden nicht verkraftbar. Vor diesem Hintergrund ist im Integrationsbereich sogar eine zusätzliche finanzielle Unterstützung durch den Bund angezeigt - sicher aber keine Kürzung.

Schliesslich weisen wir darauf hin, dass der Bundesrat im Dezember 2015 eine Intensivierung der Massnahmen im Kontext der Fachkräfteinitiative beschlossen hat. Die in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer gehören zum inländischen Arbeitskräftepotenzial - wird nun bei Bildungsmassnahmen für diese Personengruppe der Rotstift angesetzt, so ist das letztlich kontraproduktiv.

- Weitere Massnahmen im Transferbereich des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) (Ziffer 2.7)
Bereich Baubeiträge Administrativhaft
Mit den aufgezeigten Sparmassnahmen beabsichtigt der Bundesrat eine Praxisänderung, die er erst im Januar 2014 mit der «Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen» in Kraft gesetzt hat. Mit der vorgeschlagenen Änderung werden bauliche Massnahmen, die einige Kantone gemeinsam planen und realisieren wollen, in Frage gestellt. Eine Auswirkung, die sich aufgrund der aktuellen Migrationsentwicklung äusserst negativ auswirken könnte, weil dann möglicherweise entsprechende Plätze fehlen. Auf die Kürzung ist zu verzichten.
- Massnahmen im Transferbereich des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) (Ziffer 2.9)
Bereich Sport
Auf die Reduzierung der Beiträge an Jugend und Sport soll verzichtet werden.
- Bildung, Forschung und Innovation (Ziffer 2.10)
Die Mittel sollen um rund 152 Mio. Franken (2017), 189 Mio. Franken (2018) bzw. 214 Mio. Franken (2019) gekürzt werden. In welchen Bereichen die Kürzungen vorgenommen werden sollen, wird der Bundesrat erst im Frühjahr 2016 in der BFI-Botschaft 2017 bis 2020 offen legen. Der Regierungsrat kann dieser Massnahme nur zustimmen, sofern dem Kanton aus den Kürzungen und den Schwerpunktbildungen keine Mehrbelastungen erwachsen.
- Landwirtschaft (Ziffer 2.11)
Die im Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019 beantragten Kürzungen im Bereich der Landwirtschaft sind in der Vernehmlassungsvorlage zum Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für

die Landwirtschaft in den Jahren 2018 bis 2021 bereits berücksichtigt. Von diesen Kürzungen wären insbesondere die Bereiche Grundlagenverbesserungen und Sozialmassnahmen sowie die Direktzahlungen betroffen.

Der Regierungsrat ist mit diesen Kürzungen nicht einverstanden. Die Landwirtschaft steht vor grossen Herausforderungen. Stichworte im globalen Kontext sind die stark wachsende Weltbevölkerung, die Versorgung dieser Bevölkerung mit Nahrungsmitteln, die zunehmend instabilen politischen Verhältnisse, die Marktliberalisierungen mit entsprechendem Druck auf die landwirtschaftliche Produktion und wachsende gegenseitige Abhängigkeiten, das Wettrennen um landwirtschaftliche Böden («Land Grabbing»), der Klimawandel mit unsicheren Ertragsaussichten, die Ausbreitung von Krankheitserregern und invasiven Arten usw. In diesem zunehmend schwierigen Kontext muss die Schweiz bestrebt sein, ihre Abhängigkeit von der Versorgung vom Ausland möglichst zu reduzieren. Diese Zielsetzung ist umso schwieriger, als auch die Bevölkerung in der Schweiz weiter ansteigt mit einer entsprechend steigenden Nachfrage nach Nahrungsmitteln und einem Verbrauch von Boden. Die schweizerische Landwirtschaft muss deshalb möglichst gestärkt werden. Mit der Reduktion des Zahlungsrahmens wird jedoch genau das Gegenteil erreicht: Die schweizerische Landwirtschaft wird weiter geschwächt. Auswertungen des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) zeigen, dass die Ausgaben des Bunds für die Landwirtschaft prozentual stetig abnehmen. Gemäss Budget betragen sie 2015 noch 5,3 Prozent an den gesamten Ausgaben des Bunds gegenüber 8 Prozent im Jahr 1990. Diese Zahlen zeigen auf, dass die Schweizer Landwirtschaft nicht für den Anstieg der Bundesausgaben verantwortlich ist.

- **Bahninfrastruktur (Ziffer 2.16)**

Der Vorschlag der Kürzung der Einlage in den BIF durch eine Reduktion der LSVA-Gelder führt voraussichtlich zu einer Verzögerung bei geplanten Projekten (genannt werden z. B. Ceneri-Basistunnel, Vier-Meter-Korridor). Dies sollte vermieden werden. Die Einlagen in den BIF seitens des Bunds sind daher mindestens konstant zu halten und die vorgesehenen Kürzungen zu kompensieren. Zu begrüssen ist in diesem Zusammenhang die vom Bundesrat vorgesehene Prüfung von Tarifierpassungen und Rabatten bei der LSVA, um damit zusätzliche Einnahmen zu generieren.

Zur Indexierung der Einlage (4.3 der Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln): Mit der Stellungnahme zur «Botschaft zur Finanzierung des Betriebs- und Substanzerhalts der schweizerischen Eisenbahninfrastruktur für die Jahre 2017 bis 2020» vom 22. Dezember 2015 machte der Kanton Uri in Übereinstimmung mit der KöV (Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs) auf die finanziellen Auswirkungen für die Kantone aufmerksam. Die in der Vorlage geplante Indexierung entlang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) hätte zur Folge, dass die Kantone bereits per 2020 mit 565 Mio. Franken eine Kostensteigerung um 13 Prozent hinnehmen müssten. Um eine verträgliche Auswirkung auf die Kantone sicherzustellen, wurde deshalb seitens der KöV bzw. der Kantone eine Indexierung entlang des Landesindex der Konsumentenpreise und als Kostenbasis für die Teuerungsrechnung das Jahr 2016 gefordert. Gemäss erläuterndem Bericht zum Stabilisierungsprogramm soll nun ebenfalls das BIP sowie der Bahnbau-Teuerungsindex (BTI) für die Indexierung des Kantonsbeitrags herangezogen werden. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung würden implizit die Kantonsbeiträge, gleich wie der Bundesbeitrag, auf der Indexbasis 2014 berechnet. Ausgangsbasis muss jedoch das Jahr 2016 sein,

da erst ab diesem Jahr erstmals die Kantone 500 Mio. Franken einzahlen. Demnach könnte die erste Erhöhung erstmals 2017 wirksam werden.

- Individuelle Prämienverbilligung (Ziffer 2.21)

Es geht nicht an, dass der Bund sich im Vorgriff auf allfällige Entlastungen der Kantone, die sich aus der EL-Reform ergeben könnten, durch eine Reduktion seines Beitragssatzes entlastet.

Ebenso wenig geht es an, dass der Bund als Trittbrettfahrer an Sparmassnahmen der Kantone im Bereich der Prämienverbilligungen partizipiert, welche diese - so auch der Kanton Uri - gegen grosse politische Widerstände durchgesetzt haben. Schliesslich ist ein Auseinanderlaufen der Anteile von Bund und Kantonen gerechtfertigt: Der Bund bleibt auf diese Weise als Regulator des Krankenkassenversicherungsbereichs und Genehmigungsinstanz der Krankenkassenprämien finanziell an der Kostenentwicklung im Gesundheitswesen angemessen beteiligt und so in die Verantwortung eingebunden.

Eine Kürzung des IPV-Bundesbeitrags soll - wenn überhaupt - frühestens nach in Kraft treten des revidierten Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30) (EL-Reform vom 25. November 2015), erfolgen. Damit würden die heute überhöhten IPV-Richtprämien für EL-Bezüger durch die effektiv bezahlten OKP-Prämien ersetzt. Die Kürzung des Bundesbeitrags könnte dadurch (mindestens teilweise) aufgefangen werden, ohne den Kantonsbeitrag erhöhen zu müssen.

- Verzinsung der Rückstellung für Familienzulagen Landwirtschaft (Ziffer 2.23)

Die Anpassung der Verzinsung der Rückstellungen an die Marktverhältnisse ist an sich gerechtfertigt. Es ist jedoch zu vermeiden, dass die Begünstigten infolge höherer Beiträge der kantonalen Steuerzahlenden von deren Auswirkungen verschont bleiben und gegenüber anderen Wirtschaftssubjekten privilegiert werden, die ebenfalls infolge des Tiefzinsumfelds Leistungs- und Einnahmeneinbussen hinnehmen müssen. Der Bund hat die Zinsreduktion mit einer Revision des FLG auf die Begünstigten zu überwälzen.

- Aufhebung Risikoaktivitätengesetz (Ziffer 2.24)

Der Bundesrat möchte das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten (Risikoaktivitätengesetz; SR 935.91) aufheben. Aufgrund dieser Massnahme sollen beim Bundesamt für Sport (BASPO) insgesamt Einsparungen in der Höhe von 150'000 Franken möglich sein. Begründet wird diese Massnahme insbesondere damit, dass mit dem Risikoaktivitätengesetz keine zusätzliche Sicherheit geschaffen werden konnte. Die Outdoor-Branche verpflichtete sich auf freiwilliger Basis zur Einhaltung von Sicherheitsstandards und das Gesetz gehe nicht über dieses Niveau hinaus. Im Weiteren seien mit der Aufhebung des Gesetzes keine negativen Einflüsse zu befürchten.

Das Risikoaktivitätengesetz wurde im Nachgang an das schwere Canyoning-Unglück im Saxetbach im Jahr 1999, bei dem 18 Touristen und drei Guides ums Leben kamen, erarbeitet. Die eidgenössischen Räte haben dem Gesetz im Dezember 2010 zugestimmt. Weil die Kantone viel Zeit aufwenden mussten, um das Ausführungsrecht anzupassen, konnte das Gesetz erst auf den 1. Januar 2014 in Kraft gesetzt werden.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass zwei Jahre Erfahrung mit dem neuen Gesetz keine verlässlichen Aussagen in punkto «Schaffung zusätzlicher Sicherheit» zulässt. Die Umstellungen und Anpassungen waren äusserst aufwendig, zeitintensiv und beanspruchten grosse (insbesondere personelle) Ressourcen. Die Anbieter von Risikosportarten haben sich in den vergangenen zwei Jahren ebenfalls der neuen Gesetzgebung angepasst und diese akzeptiert. Die Behandlung der Gesuche nach den eingeführten Standards erfolgt reibungslos und erzeugt in der Handhabung heute keinen erhöhten Aufwand.

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb nach so kurzer Zeit wieder die Standards der 90er-Jahre greifen sollen. Insbesondere ausländische Anbieter werden durch das neue Gesetz genauer überprüft, indem sie beispielsweise zwingend ihre ausländischen Diplome beim Staatssekretariat für Bildung Forschung und Innovation (SBFI) anerkennen lassen müssen, bevor eine kantonale Bewilligung ausgestellt werden darf. Hinzu kommt, dass, sollte sich in Zukunft ein erneuter tragischer Unfall ereignen, sicherlich der Ruf nach Schaffung höherer Sicherheitsstandards erneut laut werden würde.

Aus den genannten Gründen ist der Regierungsrat der Meinung, dass auf die Aufhebung des Risikoaktivitätengesetzes verzichtet werden soll.

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit dieser Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 18. März 2016



Im Namen des Regierungsrats

Frau Landammann

Der Kanzleidirektor

Dr. Heidi Z'graggen

Roman Balli