



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Konferenz der Kantonsregierungen  
Sekretariat  
Haus der Kantone  
Speichergasse 6  
Postfach 444  
3000 Bern 7

Zug, 23. August 2011 ek

**Legislaturplanung des Bundes 2011-2015 - Interne Konsultation zu den prioritären Stossrichtungen und Massnahmen - Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Juli 2011 haben Sie die Kantone zu einer internen Konsultation zu den vom Bundesrat am 29. Juni 2011 verabschiedeten 6 Leitlinien und 30 Zielen im Rahmen der strategischen Vorgaben zur Legislaturplanung 2011-2015 eingeladen. Die Frist dafür ist sehr kurz ausgefallen, Sie haben uns aber die Gründe dafür in Ihrem Schreiben erläutert.

Sie haben uns gebeten, pro Ziel folgende Fragen zu beantworten:

- 1) Ist zur Umsetzung des gesetzten Ziels ein gesetzgeberisches Handeln erforderlich (Subsidiaritätsprinzip)? Was leisten die Kantone zur Zielerreichung?
- 2) Falls für den Bund ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, in welche Stossrichtung müssen die Massnahmen gehen und wo sind die Prioritäten zu setzen?
- 3) Haben Sie konkrete Erwartungen an den Bund? Wo sehen Sie Schnittstellen bzw. Abstimmungsbedarf oder Konfliktpotential im Verhältnis Bund-Kantone?

Wir haben uns erlaubt, unsere Stellungnahme nach diesem Raster aufzubauen und vorab einige generelle Bemerkungen anzubringen. Wo ein Ziel nicht erwähnt ist, hat der Kanton Zug auch keinen Input dazu.

**1. Generelle Bemerkungen**

Die Legislaturplanung 2011-2015 des Bundes mit 6 Leitlinien und 30 Zielen ist schlank und konzis, was teilweise aber zu sehr allgemeinen Aussagen führt. Dafür sind diese im Gegenzug wieder verständlich. Allerdings haben in jüngster Vergangenheit Entwicklungen stattgefunden,

welche eine erneute Überarbeitung der Planung angezeigt erscheinen lässt, insbesondere die Ereignisse im Energie- und Wirtschaftsbereich.

### **Leitlinie 1 (Standortattraktivität, Bundeshaushalt, staatliche Institutionen)**

#### **Ziel 1.2 Die schweizerische Wirtschaft ist durch bestmögliche Rahmenbedingungen gefestigt und wächst weiterhin.**

- 1-2) Um die Zielerreichung zu verbessern, sind das Arbeitsgesetzes ArG zu überarbeiten (vermutlich Totalrevision) und die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten (= Nicht-EU/EFTA) im Ausländergesetz für die Wirtschaft bedarfsgerechter (drohender Fachkräftemangel in der CH und in der ganzen EU) zu gestalten.

Es genügt nicht, für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft bloss auf die Optimierung der Rahmenbedingungen zu setzen. Es braucht vielmehr ein eigentliches Innovationsgesetz, welches die Herausforderungen angesichts der Energie- und Ressourcenverknappung als Chance nimmt, Forschung, Entwicklung und innovative Umsetzung zu fördern und zu koordinieren. Die Massnahmen des Bundes müssen in Richtung erneuerbare Energien, maximale Energieeffizienz, Verbrauchsvermeidungsstrategien, Steigerung der Wirkungsgrade bzw. low-budget Anwendungen für Export in Entwicklungs- und Schwellenländer gehen.

#### **Ziel 1.3 Standortattraktivität und Stabilität des Finanzplatzes sind gewährleistet.**

- 1) Wir halten die bestehende Regelungsdichte für genügend, um die Standortattraktivität und die Stabilität des Finanzplatzes Schweiz zu gewährleisten. Wir sehen zurzeit keinen weiteren gesetzgeberischen Handlungsbedarf des Bundes.

#### **Ziel 1.4 Die Agrarpolitik entwickelt sich in Richtung einer integralen Politik für die Land- und Ernährungswirtschaft weiter.**

- 1-2) Der Bund soll seine Agrarpolitik noch stärker differenziert nach Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und Freigabe von Agrarpreisen ohne Subventionierung von Produkten entwickeln. Die Kantone haben im Rahmen ihrer Raumplanung die integrale Landwirtschaft zu unterstützen.
- 3) Wir verlangen eine verlässliche Planung mit klaren zeitlichen Vorgaben und mit Abstimmung der Bundespolitik mit der kantonalen Raumplanungspolitik.

#### **Ziel 1.6 Die Attraktivität des schweizerischen Steuersystems ist gestärkt.**

- 1) Der Bund soll die Vorarbeiten für eine Unternehmenssteuerreform III mit besonderem Augenmerk auf den Steuerstreit mit der EU und auf bilaterale Aussensteuergesetzgebun-

gen (z.B. Schwierigkeiten im Verhältnis mit Italien) weiterführen. Die Kantone wirken in den entsprechenden politischen und fachlichen Begleitgremien konstruktiv mit.

- 2) Die Verbesserung der Rechtssicherheit und internationalen Akzeptanz der Schweizer Steuerordnung unter gleichzeitiger Wahrung der heutigen Standortattraktivität sowohl für Unternehmen wie auch Privatpersonen soll angestrebt werden.

**Ziel 1.7 Die Schweiz nutzt die Chancen der Informations- und Kommunikationstechnologien.**

- 1) Wir begrüßen die Zielsetzung ausdrücklich. Aus unserer Sicht ist seitens Bund kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf gegeben. Die notwendigen Vorgaben und Rahmenbedingungen sind gesetzt und die Aktivitäten mit den Kantonen abgesprochen, wie dies u.a. die verschiedenen E-Strategien und die Rahmenvereinbarung E-Government Schweiz belegen.
- 3) Die bereits geplanten Massnahmen sind zügig umzusetzen und die Infrastrukturen aufzubauen, um die digitale Grundversorgung der Schweiz sicherzustellen.

**Leitlinie 2 (regionale und globale Positionierung sowie Einfluss im internationalen Kontext)**

**Ziel 2.2 Das Verhältnis der Schweiz zur EU ist gestärkt.**

- 1-3) Grundsätzlich gelten die gleichen Bemerkungen wie zum Ziel 1.6 oben. Allerdings dürften neben rein steuerlichen Anliegen noch zahlreiche weitere Themen das Verhältnis zur EU bestimmen, wobei dazu eher die thematisch zuständigen Direktionen Stellung nehmen sollten. Ganz zentral zur Zielerreichung ist eine Lösung bei den institutionellen Fragen, wozu die Kantone ein Rahmenabkommen vorschlagen (vgl. europapolitische Standortbestimmung der Kantone vom 25. Juni 2010). Gleichzeitig, so die klare Forderung der Kantone, sind auch die innerstaatlichen Reformen zur Festigung der föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation im Rahmen der Europapolitik des Bundes vorzunehmen (vgl. Positionsbezug der Kantonsregierungen vom 24. Juni 2011).

**Leitlinie 3 (Sicherheit der Schweiz)**

**Ziel 3.1 Instrumente zur frühzeitigen Erkennung und Bekämpfung sicherheitspolitischer Gefahren und Risiken werden wirksam angewendet.**

- 1) Der Sicherheitspolitische Bericht und der Armeebericht sowie die entsprechenden Gesetzesanpassungen sind zu beschliessen. Das Konzept Bevölkerungsschutz 2015 ist zu erarbeiten und verabschieden. Darin ist ein Bundesführungsstab für besondere und ausserordentliche Lagen vorzusehen (im ABCN Bereich wurde dies per 1.1.2011 umgesetzt).

- 2) Die Armeebestände und das Standortkonzept sind mit den Kantonen zu bereinigen. Die Frage der allgemeinen Dienstpflicht ist zu prüfen. Eine gemeinsame elektronische Lagedarstellung für alle Partner des Bevölkerungsschutzes ist zu realisieren. Ein Single Point of Contact (SPOC) soll bei besonderen und ausserordentlichen Lagen beim Bund realisiert werden. Die Rolle der vielen Sonderstäbe und deren Schnittstellen muss geklärt werden, um Zeitverluste, unkoordinierte Kommunikation und Informationsprobleme zu vermeiden.
- 3) Das Standortkonzept der Armee (z.B. Gubel im Kanton Zug) und der Armeebestand haben auf die Kantone und deren Infrastrukturen grosse Auswirkungen. Eine frühzeitige Einbindung bei der Umsetzung wird erwartet. Die Frage der Finanzierung einer gemeinsamen elektronischen Lagedarstellung für alle Partner des Bevölkerungsschutzes (Bund und Kantone) ist zwingend mit den Kantonen zu bereinigen. Das Gremium des Konsultations- und Koordinationsmechanismus des Sicherheitsverbundes Schweiz (KKM SVS) soll Vorschläge bezüglich eines Bundesführungsstab erarbeiten.

**Ziel 3.3 Die Zusammenarbeit mit in- und ausländischen Partnern ist intensiviert.**

- 1) Der Gesetzgebungsbedarf im Bereich "Sicherheitsverbund Schweiz" ist zu prüfen.
- 2) Das Gremium des Konsultations- und Koordinationsmechanismus des Sicherheitsverbundes Schweiz (KKM SVS) hat Vorgaben für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen als auch zwischen den einzelnen Bundesämtern zu schaffen. Es müssen szenarienbezogen die Kompetenzen geregelt werden, insbesondere die Schnittstellen zwischen den Kantonen (Zuständigkeit in der Normallage) und dem Bund (subsidiäre Zuständigkeit bei Verbundkrisen). Bei den Regelungen ist darauf zu achten, dass der Aufwuchs auf die bestehenden Leistungen der Kantone aufsetzt und es nicht unnötig zu Systembrüchen und Verlusten kommt.
- 3) Wir wünschen eine Aufgabenkoordination mit den Kantonen durch die Wahrnehmung einer koordinierenden Rolle und Informationsführung in jenen Projektbereichen, in denen der Bund die Federführung hat und zielorientierte Kooperation in jenen Bereichen, welche federführend durch die Kantone bearbeitet werden.

**Leitlinie 4 (Gesellschaftlicher Zusammenhalt und demographische Herausforderungen)**

**Ziel 4.1 Die Chancen der Migration werden genutzt und ihren Risiken wird begegnet.**

- 1) Gesetzgeberisches Handeln des Bundes ist erforderlich durch die Revision des Asylgesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens, Abschluss weiterer und insbesondere Umsetzung bestehender Rückübernahmenabkommen mit Staaten, deren Angehörige sich unbefugt in der Schweiz aufhalten.
- 2) Die Zusammenarbeit mit Tunesien sollte sichergestellt und die Umsetzung des Abkommens mit Algerien vorangetrieben werden.

**Ziel 4.2 Die gesellschaftliche Kohäsion und Sozialpartnerschaft werden gestärkt und gemeinsame Werte gefördert.**

- 1) Gesetzgeberisches Handeln des Bundes ist erforderlich durch die Einführung bundesrechtlicher Ergänzungsleistungen für Familien, eine Steuerreform im Hinblick auf bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die Ablösung der Anstossfinanzierung für die familienergänzende Kinderbetreuung durch eine definitive gesetzliche Regelung sowie die Revision und Modernisierung der Gesetzgebung zur Kinderbetreuung (PAVO).

Gesetzliche Massnahmen zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann, insbesondere im Bereich der Lohngleichheit, der ausgewogenen Vertretung der Geschlechter im Erwerbsleben und der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind auf Bundesebene erforderlich.

**Ziel 4.3 Das Kostenwachstum im Gesundheitswesen wird eingedämmt, u.a. durch die Stärkung der Prävention.**

- 1) Wir sind der Meinung, dass ein nationales Präventionsgesetz eine gute Grundlage für Prävention, Gesundheitsförderung und Früherkennung schaffen und eine wirkungsvolle Steuerung und Koordination der kantonalen und eidgenössischen Politik in der Prävention ermöglichen würde. Deshalb unterstützt der Kanton Zug grundsätzlich die Schaffung eines nationalen Präventionsgesetzes.

Der Kanton Zug verfolgt in der Prävention von verbreiteten und kostenintensiven gesundheitlichen Problemen einen von klaren Strategien vorgegebenen Weg. Die Auswahl der bearbeiteten Themen (Alkohol, Gesundheitsförderung im Alter, Gesundes Körpergewicht, Krebs, Psychische Gesundheit sowie Tabak) erfolgte aufgrund nationaler Empfehlungen.

Die Wirkung unserer Präventionsaktivitäten wird regelmässig evaluiert; die Auswahl neuer Massnahmen geschieht auf der Grundlage von nationalen Empfehlungen (best practise Projekte). Dabei arbeiten wir eng sowohl mit den nationalen Behörden und Organisationen wie auch mit den entsprechenden Stellen anderer Kantone zusammen.

- 2) Der Gesetzesentwurf entspricht in weiten Teilen den vom Kanton Zug genannten Erfordernissen (siehe Stellungnahme des Kantons Zug vom 21. Oktober 2008 zum Gesetzesentwurf PräVG).
- 3) Um die Aufgaben in der Prävention auch wirkungsvoll umsetzen zu können, sind unseres Erachtens zusätzliche Mittel der öffentlichen Hand auf Bundesebene unabdingbar. Im Gesetzesentwurf fehlt unseres Erachtens eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. In der Stellungnahme des Kantons Zug zum Gesetzesentwurf haben wir unsere Erwartungen an den Bund und die Schnittstellen bzw. Abstimmungsbedarf oder Konfliktpotenzial im Verhältnis Bund - Kantone dargelegt.

#### **Ziel 4.4 Die Sozialwerke sind finanziell konsolidiert.**

- 1) Gesetzgeberisches Handeln des Bundes ist erforderlich durch gesetzliche Massnahmen zur stärkeren Einbindung der Arbeitgebendenseite bei der Eingliederung bzw. Wiedereingliederung von Personen, die nicht in den Arbeitsmarkt eingegliedert sind (u.a. IV-Bezügerinnen und Bezüger, Migrantinnen und Migranten etc.). Zudem sind die Bundesgesetze bei den Sozialwerken untereinander materiell und formell besser zu koordinieren.

Die interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ, insbesondere zwischen der Invalidenversicherung, der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe, muss ausgebaut werden. Die bisherige IIZ konzentriert sich auf die Verbesserung der Zusammenarbeit im Einzelfall. Zukünftig müssen auch die Systeme an sich enger vernetzt werden, z.B. in gemeinsamen "Eingangspforten" oder bei der Planung und der Entwicklung bzw. dem Einkauf von Arbeitsintegrationsmassnahmen.

- 3) Existenzsicherung muss vermehrt aus einer Gesamtschau gestaltet werden. Es geht nicht an, dass der Bund seine Sozialwerke auf Kosten der kantonalen Sozialleistungen saniert. Aus einer Gesamtopitik betrachtet waren viele Sanierung der einzelnen Sozialversicherungszweige in den letzten Jahren zu einem beträchtlichen Teil eigentliche Kostenverlagerungen auf untergeordnete Sicherungssysteme und damit auf die Kantone und Gemeinden.

Verschiedene Studien der letzten Jahre zeigen, dass das Zusammenwirken von nationalen Sozialversicherungen, Steuern, kantonalen Bedarfsleistungen und der Sozialhilfe zu kontraproduktiven Wirkungen (Schwelleneffekte, Fehlanreize) bei den Leistungsbezügerinnen und -bezügern geführt haben. Die einzelnen sozialstaatlichen Transfers müssen besser aufeinander abgestimmt werden. Dies gilt auch im Bereich der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie, auch hier gibt es durch das Zusammenwirken der verschiedenen Systeme Fehlanreize bezüglich Aufnahme oder Ausbau der Erwerbstätigkeit.

#### **Leitlinie 5 (Nachhaltige Energie- und Ressourcennutzung und Bewältigung Mobilität)**

##### **Ziel 5.1 Die Versorgung der Schweiz mit Energie und natürlichen Ressourcen ist langfristig gesichert und der schrittweise Austritt aus der Kernenergie ist in die Wege geleitet.**

- 1-2) Die Energieversorgung muss noch klarer als Aufgabe der Privatwirtschaft bezeichnet werden (vgl. Art. 4 Abs. 2 des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998).
- 3) Der Bund muss die Wirtschaftlichkeit der Energieversorgung stärker gewichten.

##### **Ziel 5.3 Die Schweiz trägt zur Eindämmung des Klimawandels und seiner Folgen bei.**

- 1) Die Änderung des CO<sub>2</sub>-Gesetzes vom 8. Oktober 1999 ist aufgrund von Art. 2 Abs. 6 CO<sub>2</sub>-Gesetz und im Hinblick auf den Ablauf der massgebenden Beobachtungsperiode von

2008 bis 2012 gemäss Art. 2 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz unausweichlich. Die Gesetzesänderung ist heute schon einzuleiten. Dabei ist klar zu machen, dass weltweit wenig Bereitschaft besteht, eine Nachfolgeregelung für das Kyoto-Abkommen zu treffen.

- 2) Neue Massnahmen müssen sich an gesamteuropäischen Standards messen. Sie haben darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Belastung des Klimas durch Emissionsquellen in der Schweiz gering ist.
- 3) Der Bund muss der Bevölkerung den weltpolitischen Rahmen des Klimaschutzes klar offen legen.

**Ziel 5.4 Die Schweiz pflegt eine optimale Raum- und Bodennutzung und sorgt für einen wirksamen Umwelt-, Kulturland- und Naturschutz, insbesondere durch eine bessere Abstimmung von Raumordnung und Infrastrukturen.**

- 1) Der Bund sollte ein Biodiversitätsgesetz erlassen zur Umsetzung der Konventionen im Bereich Lebensraum, Ressourcen und Artenschutz. Die obenerwähnten Ziele könnten effizienter und effektiver verfolgt werden, wenn die Grundlagen des Lebensraum- und Artenschutzes nicht in diversen historisch gewachsenen Gesetzen (Natur- und Heimatschutz-, Wald-, Gewässerschutz-, Jagd-, Fischereigesetz etc.), sondern in einem übergeordneten Biodiversitätsgesetz zusammengefasst würden. Die Biodiversitätsstrategie des Bundes, deren Erarbeitung im Verzug ist, inkl. der Zielsetzungen im Umgang mit Neophyten und Neozoen hätten damit gesetzliche Grundlage und gesetzlichen Rahmen.

Die Biodiversitätsstrategie sowie die Leitlinien im Umgang mit Neobiota können sinnvollerweise nur auf Bundesebene gefasst und gesetzlich verankert werden. Die Kantone sorgen für die regional adaptierte Umsetzung und die Ausführung der Massnahmen.

- 2) Die Massnahmen des Bundes müssen in Richtung Koordination und Zusammenführung der heute in zahlreichen Gesetzen verstreuten Zielsetzungen und Anforderungen im Umgang mit Lebensräumen und Arten gehen. Dabei sind die Geltungsbereiche der historisch gewachsenen Gesetze zu überprüfen und neu zu ordnen sowie übergeordnete Zielsetzungen zu definieren, die für die verschiedenen System (Wald, Offen-/Argrarland, Gewässer etc.) Gültigkeit haben.
- 3) Die Erarbeitung der Massnahmen des Bundes muss zusammen mit den Kantonen, welche für die Umsetzung zuständig sind, erfolgen. Die neue Biodiversitätsgesetzgebung wird zeigen, dass durch eine Zusammenführung der Zielsetzungen grosser Synergienutzen und eine Vereinfachung und Verschlanung gegenüber der heute sehr komplexen Gesetzessituation erreicht werden kann.

## **Leitlinie 6 (Spitzenplatz in Bildung, Forschung und Innovation)**

### **Ziel 6.1 Die Qualität der gymnasialen Maturität ist gesichert.**

- 1-2) Der Kanton Zug hat ein grosses Interesse an einer hohen Qualität der gymnasialen Maturität. Bildung ist der wichtigste Rohstoff der Schweiz, der entsprechend gefördert und unterstützt werden muss. Das Zusammenspiel der Grundschulen (Stufen: Primar- und Sek I-) mit den gymnasialen Ausbildungsstätten muss im Bereich der Nahtstellen optimal funktionieren. Dies kann mit flankierenden Massnahmen unterstützt werden. Auszugehen ist von der geltenden Aufgabenteilung Bund - Kanton: Diese besagt, dass Bildung primär eine föderale Aufgabe und somit bei den Kantonen angesiedelt ist.
- 3) Flankierende Massnahmen zur Förderung des Zusammenspiels der Systeme sollen auf der Ebene der Kantone und wo möglich innerhalb der entsprechenden regionalen und eidgenössischen Konferenzen angestrebt werden.

### **Ziel 6.2 Die hohe Qualität und der international gute Ruf des schweizerischen Hochschulsystems sind gewährleistet.**

- 1) In der Schweiz gibt es private Schulen, welche auf "Hochschulstufe" insbesondere für ausländische Studierende (Schüler und Studenten) Diplom- und Zertifikatslehrgänge anbieten. Dabei ist das Label "Swiss" sehr wichtig. Die Qualität ist aber nicht garantiert und die Befürchtung besteht, dass punktuell gar zulasten der gut zahlenden Studierenden nur abkassiert wird. Beispiele der Vergangenheit sind Hotelfachschulen, wo gar die chinesische Regierung in Bern intervenierte, und freie Universitäten mit Möglichkeit zum "Erwerb/Kauf" von Diplomen. In Zwischenzeit sind auch Business-Schulen entstanden oder im Entstehen. Im Sinn des guten Images betreffend Qualität kann sich die Schweiz solche Angebote nicht leisten. Der gute Ruf für die ganze Schweizer Wirtschaft könnte leiden. Es soll ein Anerkennungsverfahren resp. Ausschlussverfahren mit der finalen Möglichkeit einer Zwangsschliessung geprüft und schweizweit etabliert werden.

### **Ziel 6.4 Nachwuchsförderung für qualifizierte Fachkräfte in Wissenschaft und Wirtschaft ist ausgebaut.**

- 1) Es muss eine Lösung zur Finanzierung der Berufsprüfungen BP und höheren Fachprüfungen HFP durch den Bund ausgearbeitet werden. Die Kantone (EDK) sind daran, durch die Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der Höheren Fachschulen (HFSV) für die verbesserte Durchlässigkeit bei Höheren Fachschulen zu sorgen, was der Förderung des entsprechenden Nachwuchses dient.

**Ziel 6.6 Die Rahmenbedingungen für die Weiterbildungen werden optimiert und sichergestellt.**

- 1) Die Schaffung eines Weiterbildungsgesetzes ist notwendig. Diese Arbeiten sind aber bereits im Gange. Zusätzlich muss zu diesem Ziel, eine Lösung zur Finanzierung der Berufsprüfungen BP und höheren Fachprüfungen HFP durch den Bund ausgearbeitet werden. Die Kantone leisten bereits sehr viel zur Zielerreichung. Speziell erwähnenswert ist die Hochhaltung der Freizügigkeit in der höheren Berufsbildung. Der Kanton Zug setzt diese Freizügigkeit bereits seit einigen Jahren um.
- 2) Aus unserer Sicht, welche sich mit der Haltung des Gewerbes und der Wirtschaft deckt, muss die Gesetzgebung Anreize zur Weiterbildung durch die Wirtschaft selber bieten.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Zug, 23. August 2011

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug

Matthias Michel  
Landammann

Tino Jorio  
Landschreiber

Kopie an:  
- alle Direktionen

Gleichzeitig per E-Mail an: mail@kdk.ch