

MINDERHEITSBERICHT – AUFGABENENTFLECHTUNG ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN (DETTEC)

03.02.2023

Wir behandeln in dieser Session einen **Entwurf, dessen finanzielle Auswirkungen weder vom Staatsrat noch von der Ad-hoc-Kommission überprüft werden konnten**. In seiner Botschaft weist der Staatsrat mehrfach darauf hin, dass die finanziellen Bewertungen auf Annahmen beruhen, «die es im Laufe der Zeit zu überprüfen gilt»¹.

Dieser Entwurf gibt vor, die Gemeindeautonomie zu stärken. Dennoch **werden 7 Achtel der neuen Gemeindeausgaben von Entscheiden des Bundes abhängen**. Dies betrifft Ergänzungsleistungen, EL, die als Gegenleistung der Gemeinden dienen und welche die Gemeinden finanzieren müssten, ohne jeglichen Spielraum. Dies ist eine zumindest überraschende Sicht auf die Gemeindeautonomie.

Es handelt sich um einen Entwurf, der dem Staat einerseits Ausgaben zuweist, die angesichts der demografischen Entwicklung relativ stabil bleiben werden, nämlich die Ausgaben für Menschen mit Behinderungen. Andererseits zwingt dieser Entwurf die Gemeinden dazu, alle **Aufgaben zu übernehmen, die eng mit der Alterung der Bevölkerung verbunden sind**, wie EL, Betreuungsleistungen, spitalexterne Krankenpflege. Wir erlauben uns, auf die Tatsache hinzuweisen, dass sich diese Ausgaben in den nächsten Jahren gemäss den demografischen Prognosen verdoppeln werden. Laut einem Bericht des Obsan aus dem Jahr 2020 wird die Zahl der über 80-Jährigen im Kanton bis 2045 um 186 % ansteigen.

Die vom Staatsrat in seiner Botschaft vorgelegten Zahlen beruhen auf **Hypothesen, die nicht überprüft werden konnten**. Warum? Weil die Auswirkungen der vom Bund beschlossenen Reform der EL noch nicht bekannt sind. Nach 2023 wird es noch zwei Jahre dauern, bis die genauen Auswirkungen bekannt sind. Derzeit werden diese Belastungen in der Botschaft des Staatsrats auf rund 75 Millionen geschätzt. In der Praxis lässt sich heute nicht sagen, ob dieser Betrag korrekt ist und ob es mit der DETTEC somit ein finanzielles Gleichgewicht geben wird oder nicht.

Während die Alterung der Bevölkerung die Entwicklung der EL mit einer Verdoppelung der Ausgaben in den nächsten 20 Jahren entscheidend beeinflusst, dürften auch **andere Faktoren den Gesamtbetrag, den die Gemeinden zu zahlen hätten, beeinflussen**. Es geht um die Reformen des Bundes. Tatsächlich behandelt das Bundesparlament zwei wichtige Reformen des Gesundheitssystems, welche Auswirkungen auf die EL haben werden:

1. **Der Gegenvorschlag zur sogenannten Prämientlastungsinitiative:** Hier stehen sich im Bundesparlament zwei Visionen gegenüber. Zum einen will der Nationalrat den Anteil der EL, der für die Prämienverbilligung vorgesehen ist, zwischen den Kantonen und dem Bund aufteilen. Zum anderen unterstützt der Ständerat eine Lösung, bei der die gesamte Prämienverbilligung von den Kantonen und die gesamten EL vom Bund übernommen wird. Was wären die Konsequenzen für den Staat Freiburg? Wenn der Nationalrat gewinnt, müssten die Gemeinden 28 Millionen zusätzlich aufbringen – wenn der Ständerat gewinnt, würden die gesamten EL vom Bund übernommen und der vom Staatsrat beabsichtigte Ausgleichseffekt wäre völlig hinfällig.

¹ Botschaft 2013-DIAF-50 des Staatsrates an den Grossen Rat zu einem Gesetzesentwurf über die Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden – 1. Paket, S. 53.

2. **Die Einführung einer einheitlichen Finanzierung des Gesundheitssystems:** Diese 2009 eingeleitete Reform sieht vor, die Art und Weise der Finanzierung des Gesundheitssystems zu ändern. Durch den Einbezug der Langzeitpflege, also der Pflegeheime und der spitalexternen Krankenpflege, hat der Ständerat auch den aktuellen Verteilschlüssel zwischen Kantonen, Versicherern und Patientinnen und Patienten komplett geändert. Das System sieht ausserdem die freie Wahl von Pflegeheimen und spitalexternen Krankenpflege für Patientinnen und Patienten vor.

Beide Dossiers befinden sich derzeit auf der parlamentarischen Zielgeraden. Der Gegenentwurf über die Prämien muss die gesetzlichen Fristen für die Behandlung einer Initiative einhalten und wird daher bald abgeschlossen sein, die einheitliche Finanzierung befindet sich im Stadium der Differenzbereinigung zwischen den beiden Kammern und sollte in etwa zwei Jahren abgeschlossen sein. Wollen wir wirklich das Risiko eingehen, dass unser Paket aus Mangel an Geduld unausgewogen ist?

Bei der Ausgewogenheit bedarf es noch einiger Klarstellungen zum **Bewertungsmechanismus, der im DETTEC-Gesetz vorgesehen** ist. Die Kommission führte für den Staatsrat eine Berichtspflicht alle drei Jahre ein. Diese wird die Auswirkungen der DETTEC auf den Aufwand und den Ertrag der Gemeinden und des Kantons bewerten müssen. Zwar ist einerseits ein Monitoring über einen längeren Zeitraum hinweg, anders als ursprünglich vom Staatsrat vorgesehen, zu begrüssen, doch ist andererseits die Tatsache hervorzuheben, dass der Staatsrat in seiner Botschaft von vornherein ausgeschlossen hat, die von ihm als «exogen» bezeichneten Faktoren zu berücksichtigen. Konkret bedeutet dies, dass der Staatsrat in seinem Bericht die Alterung der Bevölkerung und die Reformen des Bundes nicht berücksichtigen wird. Wie sich gezeigt hat, sind dies die beiden wichtigsten Faktoren, die das derzeit mögliche Gleichgewicht verändern. In der Kommission haben wir die Vertreter des Staatsrats gefragt, wie sie mögliche künftige Ungleichgewichte korrigieren wollen. Es wurden mehrere Optionen genannt: eine Steuerbelastungsverschiebung (obwohl der DETTEC-Steuerungsausschuss sie ausdrücklich von den möglichen Optionen ausgeschlossen hatte, wie aus der Botschaft hervorgeht) oder eine Neuausrichtung der Steuerbemessungsgrundlage, also im Klartext Steuererhöhungen für die am stärksten betroffenen Gemeinwesen. Angesichts der obigen Ausführungen muss festgestellt werden, dass das Risiko, mit der DETTEC die Steuern erhöhen zu müssen, real ist, und zwar sowohl für den Staat als auch für die Gemeinden.

Um das, was gerade über die EL gesagt wurde, zusammenzufassen: **die EL sind der Eckpfeiler der DETTEC**, da sie die neuen Ausgaben des Kantons und der Gemeinden ausgleichen sollen. Nun befinden wir uns aber in einer **höchst unsicheren Situation**:

1. Die Auswirkungen der Reform der EL sind nicht bekannt.
2. Es gibt zahlreiche Reformen des Bundes, die sich auf die Finanzierung der EL auswirken werden,
3. Der Staatsrat will diese Reformen des Bundes bei der geplanten Evaluation der DETTEC nicht berücksichtigen.

Dies ist der erste Grund, warum die Minderheit die Rückweisung beantragt. Wir halten es für wesentlich, dass die Entscheide der politischen Institutionen in Freiburg auf der Grundlage bekannter Zahlen, belegter Hypothesen und in voller Kenntnis des übergeordneten Rechts getroffen werden. Es geht um die Glaubwürdigkeit unserer Institutionen und das Vertrauen der Bevölkerung.

Der zweite Grund für den Rückweisungsantrag ist materieller Natur. Bei mehreren Gelegenheiten wiederholte der Staatsrat, dass es sich bei der DETTEC um eine organisatorische und finanzielle Reform handle, über deren Inhalt man nicht grundsätzlich diskutieren müsse. Wir sind in der glücklichen Lage, nicht in einem isolierten Raum Politik zu machen. Die Gesetze, die wir ändern,

haben direkte Auswirkungen auf die Freiburger Bevölkerung. Es ist angebracht, der Freiburger Bevölkerung die konkreten Auswirkungen der DETTEC darzulegen.

Erstens **wird die DETTEC zu höheren Kosten für einige Bewohnerinnen und Bewohner von Pflegeheimen führen.** Warum? Einerseits wird die neue Aufteilung zwischen Ergänzungsleistungen und Betreuungsleistungen laut der Botschaft des Staatsrats zu einer Verringerung der staatlichen Subventionen führen. Wenn die staatlichen Subventionen sinken, sind es die Beiträge der Einwohnerinnen und Einwohner, die erhöht werden müssen, um diesen Rückgang auszugleichen. Andererseits sieht der Gesetzentwurf in Artikel 2 des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung das Folgende vor: Heute zahlt eine Bewohnerin oder ein Bewohner eines Pflegeheims je nach Pflegestufe 20 % der Kosten. Wenn sie oder er nur wenig Pflege benötigt und die Gesamtkosten daher eher niedrig sind, zahlt sie oder er 20 % dieser eher niedrigen Gesamtkosten. Wenn sie oder er jedoch viel Pflege benötigt, zahlt sie oder er 20 % der viel höheren Gesamtkosten. Durch die Änderung von Art. 2 des Ausführungsgesetzes führt die DETTEC eine Beteiligung von 20 % an den Durchschnittskosten ein, was zu einer ungerechten Erhöhung der Beteiligung eines Teils der Bewohnerinnen und Bewohner beitragen wird.

Zweitens **sieht die DETTEC vor, dass die Gemeinden den Tarif für freiberufliche Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner festlegen.** Wie können wir in einem System, das sich als liberal versteht, vorsehen, dass die Gemeinden, welche die Gesundheitsnetze verwalten, die Tarife der Hauptkonkurrentinnen und -konkurrenten dieser Netze festlegen? Wie können wir ein System vorsehen, bei dem wir von einem Bezirk zum anderen unterschiedliche Tarife haben können, während der Staatsrat die Governance in diesen Bereichen mit der DETTEC verbessern will? Wie können wir angesichts des derzeitigen Mangels an Pflegefachfrauen und -männern das Risiko eingehen, dass einige Bezirke die derzeitigen Tarife senken, die bereits zu den niedrigsten in der Westschweiz gehören?

Drittens besteht **die Gefahr, dass die DETTEC zu Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Regionen von Bezirken führt oder diese verschärft.** Nehmen wir das Beispiel der Gesundheitsnetzwerke. Derzeit ist eine Pflegefachfrau oder ein Pflegefachmann zu Hause im Saanebezirk viel rentabler als im Greyerzerland oder im Sensebezirk – dies ergibt sich aus den geografischen und demografischen Gegebenheiten. Um lange Fahrtzeiten zu vermeiden, sieht das Gesundheitsnetz des Greyerzbezirks Aussenposten vor, und zwar in Villars-sous-Mont und Charmey, was zusätzliche Kosten verursacht. Sollte der kantonale Beitrag wegfallen, würde dies das Ende des aktuellen Systems zur Korrektur dieser Ungleichheiten zwischen den Bezirken bedeuten, und die zusätzlichen Kosten, die von unabhängigen Faktoren wie Geografie und Demografie verursacht werden, müssten vollständig von den Gemeinden getragen werden. Was passiert dann mit diesen zusätzlichen Kosten in den Gemeinden, in einem Kontext, in dem die Gemeinden mit der Verdoppelung der EL konfrontiert sein werden? Werden die Gemeinden Leistungen kürzen, ihre Steuern erhöhen? Wenn wir uns dafür entscheiden, diese Entscheide den gewählten Amtsträgerinnen und -trägern in den Gemeinden zu überlassen, werden diese in den nächsten Jahren zweifellos vor seltsamen Entscheiden und hitzigen Gemeindeversammlungen stehen, was die Suche nach neuen Amtsträgerinnen und -trägern in den Gemeinden sicherlich nicht erleichtern wird. In dieser Zeit kann der Staat den zusätzlichen Aufwand kommen sehen, mit relativ stabilen Kosten für Menschen mit Behinderungen und sehr vorhersehbaren Steigerungen bei der Pflege in Pflegeheimen.

Schliesslich muss ein entscheidender Punkt dieser Reform vertieft werden, nämlich: **Wer wird von dieser Reform profitieren?** Wie bereits ausführlich dargelegt, schafft diese Reform enorme Unsicherheiten und wird sich negativ auf bestimmte Leistungen für die Bevölkerung auswirken. Nach einer Prüfung des Entwurfs **ist der eigentliche Nutzniesser der Reform der Freiburger Gemeindeverband (FGV).** Im Sinne der Artikel 6a ff. FBG wird der FGV die Verwaltung eines Fonds

von mehreren Millionen Franken übernehmen (die bisher durch den Staat erfolgte), nämlich die Verwaltung und Verteilung der finanziellen Unterstützung von Arbeitgeberinnen und -gebern und selbstständig erwerbenden Personen sowie der Mittel aus dem Steuerreformfonds, die eine Senkung der Gebühren für Eltern und die Entwicklung oder Unterstützung innovativer Betreuungsmodelle ermöglichen. Mehr noch: Der Gesetzentwurf lässt dem FGV organisatorische Autonomie bei den Durchführungsmodalitäten und schreibt dem FGV keine bestimmte Rechtsform vor. Schliesslich werden die Gemeinden die Aufsicht über die Verwendung des Geldes oder der Gelder übernehmen müssen, obwohl sie selbst Empfängerinnen der Subventionen sind und somit vom FGV abhängig werden. Unter dem Vorwand der Gemeindeautonomie werden lediglich Kompetenzen vom Staat auf den FGV verlagert, der sich so wie er will frei organisieren kann, wobei die Aufsicht über ihn von den Händen, welche die Subventionen erhalten, übernommen werden sollte. In Anbetracht dessen verlagert diese Reform lediglich die Macht vom Staat auf den FGV, der freie Hand haben wird.

Zusammenfassend **fordert** die Minderheit Zurich / Aebischer / Kubski / Stöckli **Sie dazu auf, den Gesetzesentwurf an den Staatsrat zurückzuweisen, um ihn zu ersuchen, die Auswirkungen der bereits angenommenen oder laufenden Reformen des Bundes zu berücksichtigen und die materiellen Auswirkungen der DETTEC zu berücksichtigen.** Es handelt sich um einen konstruktiven Vorschlag, mit dem die von der aktuellen Version des Gesetzesentwurfs verursachten Risiken für die Freiburger Gemeinden und die Bevölkerung unseres Kantons vermieden werden sollen.

Sollten Sie der Minderheit trotz der oben genannten ernsthaften und stichhaltigen Argumente bei der Rücküberweisung nicht folgen, so wird von der Minderheit eine ganze Reihe konstruktiver und lange überlegter Änderungsanträge eingebracht, die im Folgenden vorzufinden sind.

Minderheitsanträge

Eine Kommissionsminderheit beantragt dem Grossen Rat ausserdem, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Rückweisung an den Staatsrat [andere Formulierung als A1]

Die Minderheit beantragt dem Grossen Rat, den Entwurf mit den folgenden Anträgen an den Staatsrat zurückzuweisen:

- Der Staatsrat legt einen Entwurf der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden vor, mit dem die konkreten Auswirkungen der Reform der Ergänzungsleistungen und die Vorlage zur einheitlichen Finanzierung des KVG (parlamentarisches Geschäft 09.528) berücksichtigt werden können. Die Beurteilung der finanziellen Auswirkungen der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden muss auf überprüfbaren finanziellen Annahmen und korrekten Berechnungen beruhen.
- Der Staatsrat beurteilt die materiellen Auswirkungen der neuen Vorschriften auf die Finanzierung und die Kompetenzverteilung.

Teil II: Unwesentliche Änderungen

2. Gesetz über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG) vom 12.05.2016

Art. 7 Abs. 1bis (neu), Abs. 1ter (neu)

1bis (neu) Der Staat genehmigt die nach Absatz 1 abgeschlossenen Vereinbarungen. Damit die Vereinbarung genehmigt werden kann, muss der Verband unter namentlich Folgendes nachweisen:

a. die garantierte Abdeckung der Pflege, insbesondere bei der Versorgung, beim geografischen Einsatzbereich und bei der Art des Patientenstamms;

b. das Vorhandensein eines Systems zur Aufnahme, Beurteilung und Nachverfolgung von Fällen;

c. die Einrichtung eines Bereitschaftsdienstes je nach Bedarf;

d. die Anwendung der Bestimmungen eines bestehenden allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsvertrages oder andernfalls die Erfüllung der vom Staatsrat gestellten Anforderungen an die Anstellungs- und Arbeitsbedingungen nach Absatz 1^{ter} dieses Artikels;

e. die Verpflichtung, den Staat zu ermächtigen, sich der Qualität der Betreuung der Personen zu versichern.

1ter (neu) Wenn es keine allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträge gibt, kann der Staatsrat Anforderungen an die Anstellungs- und Arbeitsbedingungen für das gesamte Personal stellen, das bei den Leistungserbringenden gemäss Absatz 1 dieses Artikels arbeitet.

3. Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 09.12.2010

Art. 1 Abs. 2

² Der Gemeindeverband im Sinne von Artikel 11 SmLG (der Verband) regelt die Restfinanzierung der übrigen ambulanten Leistungserbringenden. Zu diesem Zweck kann ~~legt er insbesondere~~ die Kosten für diese Pflegeleistungen ~~festsetzen~~ fest, damit die tatsächlichen Kosten der Leistungserbringenden gedeckt werden.

Art. 2 Abs. 1

¹ Bei Leistungen, die von einem Pflegeheim erbracht werden, wird der von der obligatorischen Krankenversicherung nicht übernommene Kostenanteil der im Heim untergebrachten Person in Rechnung gestellt, und zwar in Höhe von höchstens 20 % des Beitrags der Krankenversicherer, ~~der für jede Pflegestufe festgelegt wird.~~

7. Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) vom 09.06.2011

Art. 6a (neu)

Streichen

Art. 7 Abs. 3bis (neu) [steht nicht im ursprünglichen Antrag des Staatsrats]

^{3bis (neu)} Er erstellt Referenzskalen für die Subventionierung der Elternbeiträge, welche eine Berufstätigkeit fördern, indem sie unter anderem Aspekten wie der Steuerprogression, Berufs- und Betreuungskosten Rechnung tragen.

Art. 9 Abs. 1bis (neu), Abs. 1ter (neu)

[in der Kommission nicht eingereicht]

^{1bis (neu)} Die Subventionen richten sich nach den Referenzskalen gemäss Artikel 7 Abs. 3bis dieses Gesetzes.

^{1ter (neu)} Die Gemeinden können auch Betreuungseinrichtungen auf dem Gebiet einer anderen Gemeinde subventionieren, insbesondere in der Gemeinde, in der die Eltern arbeiten.

Art. 10 Abs. 3, Abs. 4

[in der Kommission nicht eingereicht]

³ Der Beitrag wird bei den Arbeitgebenden und den Selbständigerwerbenden eingezogen und dem ~~FGV~~ Staat überwiesen. Der ~~FGV~~ Staat teilt diesen anhand der Abrechnung der effektiven Betreuungsstunden unter den Gemeinden und Gemeindeverbänden auf.

⁴ Der ~~FGV~~ Staatsrat bezeichnet eine beratende Kommission als Informationsplattform, der Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden, der Arbeitgebenden und des Staats angehören.

Art. 10a Abs. 1 Bst. b - Bst. c, Abs. 3 Bst. b - Bst. c, Abs. 4

[in der Kommission nicht eingereicht]

¹ [...]

a) [...]

b) (*geändert*) einem vom ~~FGV~~ Staat verwalteten Fonds zugunsten der Senkung der Tarife der familienergänzendenb Betreuungsplätze und der Entwicklung oder Unterstützung innovativer Betreuungsmodelle.

e) ~~Aufgehoben~~

³ ~~Nach der Anwendung einer Übergangsregelung im Jahr 2020~~ Die Mittel werden wie folgt verteilt:

a) [...]

b) zur Entwicklung oder Unterstützung innovativer Betreuungsmodelle: 230 000 Franken pro Jahr zugunsten des vom ~~FGV~~ Staat verwalteten Fonds;

c) zur Senkung der Tarife der familienergänzenden Betreuungsplätze: 3,75 Millionen Franken in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten der Steuerreform und in der Folge 4,75 Millionen Franken pro Jahr zugunsten des vom ~~FGV~~ Staat verwalteten Fonds.

~~⁴ Streichen Zur Senkung der Tarife der familienergänzenden Betreuungsplätze nimmt der FGV eine Aufteilung anhand der Abrechnung der effektiven Betreuungsstunden unter den Gemeinden oder Gemeindeverbänden vor. Er definiert die Einzelheiten der Aufteilung für die Entwicklung oder Unterstützung innovativer Betreuungsmodelle.~~