



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

## **Einhaltung der Grundsätze der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)**

Bericht des Bundesrates vom 12. September 2014  
in Erfüllung des Postulats 12.3412 (Stadler Markus)  
vom 29. Mai 2012

## Zusammenfassung

Mit dem Postulat 12.3412: „Überprüfung der Einhaltung der NFA-Prinzipien“ wurde der Bundesrat beauftragt „aufzuzeigen, in welchen Gesetzesbestimmungen des Bundes seit der Volksabstimmung vom 28. November 2004 über die Verfassungsgrundsätze der NFA<sup>1</sup> wesentlich von diesen Aufgabenzuweisungsprinzipien zwischen Bund und Kantonen und anderen Organisationsprinzipien der Verfassung abgewichen wird. Diese Übersicht ist spätestens zusammen mit dem nächsten Wirksamkeitsbericht zur NFA vorzulegen.“

Bei den im Postulat erwähnten Verfassungsgrundsätzen der NFA handelt es sich im Wesentlichen um das Subsidiaritätsprinzip, das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und die Respektierung der Organisations- und Finanzautonomie der Kantone.

- Dem Grundsatz der Subsidiarität liegt die Idee zu Grunde, dass der Bund nicht Aufgaben an sich ziehen soll, welche die Gliedstaaten ebenso gut erfüllen können, für die es also keinen zwingenden Grund für eine bundesrechtliche Legiferierung gibt.
- Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verlangt Übereinstimmung zwischen Nutzniesser und Kosten- sowie Entscheidungsträger. Das heisst: Jenes Gemeinwesen, in welchem der Nutzen einer Leistung anfällt, bestimmt über die Leistung und trägt deren Kosten. Ziehen aus einer staatlichen Leistung Bund und Kantone gleichermassen Nutzen, sind Verbundlösungen erforderlich, bei denen Entscheidkompetenzen und Kostentragung angemessen aufzuteilen sind.
- Die Verfassungsbestimmung, wonach der Bund die Eigenständigkeit der Kantone wahrt, ist Ausdruck des verfassungsrechtlichen Bekenntnisses zur kantonalen Aufgaben-, Finanz- und Organisationsautonomie.

Mit Bezug auf die Aufgabenteilung und Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone kennt die Verfassung seit längerem einen weiteren Grundsatz, jenen der Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone (Art. 46 Abs. 1), gemeinhin mit „Vollzugsföderalismus“ umschrieben.

In der Prüfperiode Anfang Dezember 2004 bis Ende Dezember 2013 wurden von Volk und Ständen insgesamt 33 Verfassungsvorlagen angenommen und vom Parlament gut 400 Gesetzesänderungen oder neue Bundesgesetze beschlossen. Davon betrafen knapp 120 oder etwas weniger als ein Viertel die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone. Die Kantone wurden davon allerdings sehr unterschiedlich betroffen. Etwa ein Viertel der rund 120 Vorlagen betraf die Kantone nur marginal, eher in einer passiven Rolle. Von den restlichen knapp 90 Erlassen, bei welchen die Kantone eine aktive Rolle zu spielen haben, entfielen je die Hälfte auf solche, bei denen sie mit klassischen Vollzugsaufgaben betraut sind, und auf solche, die den Kantonen substanzielle eigene Entscheidkompetenzen einräumen. Unter Letzteren – insgesamt knapp 45 – hatten rund ein Drittel gewichtigere finanzielle Auswirkungen auf Bund und/oder Kantone.

Sämtliche in der Prüfperiode vorgenommenen Gesetzesänderungen und beschlossenen neuen Gesetze, welche die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung von Bund und Kantonen zum Gegenstand hatten, haben dem Bund zusätzliche Einwirkungsmöglichkeiten ver-

---

<sup>1</sup> NFA = Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

*schaftt oder Kompetenzen eingeräumt. Insofern ist eine gewisse Zentralisierungstendenz festzustellen, wobei diese teilweise auf nicht beeinflussbare Faktoren zurückzuführen ist. So kann es sich als ökonomischer erweisen, Probleme, die sich landesweit stellen, auf der Bundesebene statt einzeln auf der Stufe der Kantone zu lösen. Ein weiterer, nicht direkt beeinflussbarer Grund für die festzustellende Zentralisierungstendenz ist in allgemein formulierten Kompetenznormen der BV zu suchen. Soweit der Bund eine Kompetenz noch nicht ausgeschöpft hat, kann er auf verhältnismässig einfachem Weg, das heisst ohne spezifischere Verfassungsgrundlage, seine Aufgaben ausweiten. Schliesslich kann eine Stärkung des Bundes auch durch Gegenentwürfe zu Volksinitiativen herbeigeführt werden; die mit der Initiative angestrebte Stärkung des Bundeseinflusses bleibt oft auch im Gegenentwurf enthalten. Um den Zentralisierungstrend zu brechen, wird es zu gegebener Zeit und im Rahmen eines Gesamtpakets wiederum einer Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen oder einer formellen und materiellen Bereinigung des Bundesrechts bedürfen.*

*Von den insgesamt knapp 120 Vorlagen, welche in der Prüfperiode die Kantone tangierten, wurden alle 14 mit bedeutenderen finanziellen Auswirkungen und zusätzlich die bezüglich Einhaltung der NFA-Prinzipien umstrittenen Revisionen des Vormundschaftsrechts von 2008 sowie des Sportförderungsgesetzes von 2011 (Drei-Stunden-Sportobligatorium in der obligatorischen Schule) detaillierter auf die Einhaltung der NFA-Prinzipien überprüft. Nach Ansicht des Bundesrates wurden das Subsidiaritätsprinzip wie auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz in je vier Fällen nicht bzw. nicht vollumfänglich eingehalten. Im Gegensatz dazu wird die Organisations- und Finanzautonomie der Kantone bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen generell gut respektiert.*

*Nach Meinung des Bundesrates muss die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips als fragwürdig bezeichnet werden beim*

- Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG), konkret bezüglich der regionalen Naturpärke und Naturerlebnispärke von nationaler Bedeutung;*
- Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung (SpoFöG), konkret beim Sportobligatorium in der Schule*
- Verfassungsartikel „Musikalische Bildung“;*
- Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI).*

*Die Einhaltung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz ist nach Ansicht des Bundesrates kritisch zu beurteilen*

- bei der Prämienverbilligung für Kinder und Jugendliche in Ausbildung, Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG);*
- beim Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG), konkret bezüglich der regionalen Naturpärke und Naturerlebnispärke von nationaler Bedeutung;*
- beim Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG);*
- beim Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI).*

*Dieser Beurteilung ist beizufügen, dass die aufgabenteilungsrelevanten Verfassungsgrundsätze einen verhältnismässig grossen Ermessensspielraum offen lassen und die NFA-Grundsätze – insgesamt gesehen – sowohl bei der Erarbeitung von Vorlagen als auch bei deren parlamentarischen Beratung beachtet werden.*

Um bei allen an einer Vorlage Beteiligten eine bewusste Fokussierung auf diese Prinzipien sicherzustellen, beabsichtigt der Bundesrat, für Botschaften zu Vorlagen, welche die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone betreffen, künftig, wo sinnvoll, Ausführungen zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz vorzusehen. Dies wird der Nachhaltigkeit der wichtigsten NFA-Prinzipien förderlich sein und eine Art institutionalisiertes Gegengewicht zu einer systemimmanenten Zentralisierungstendenz bilden.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage und Abgrenzungen</b> .....	<b>6</b>
1.1	Ausgangslage.....	6
1.2	Abgrenzungen .....	7
<b>2</b>	<b>Die Grundsätze der NFA</b> .....	<b>9</b>
2.1	Das Subsidiaritätsprinzip .....	9
2.2	Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz.....	9
2.3	Respektierung der Organisations- und Finanzautonomie der Kantone .....	12
2.4	Das Prinzip des „Vollzugsföderalismus“ .....	13
2.5	Spannungsfelder zwischen den für die Aufgabenteilung und Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone relevanten Verfassungsprinzipien .....	14
<b>3</b>	<b>Methodische Grundlagen der Überprüfung</b> .....	<b>15</b>
3.1	Prüfperiode .....	15
3.2	Auswahl der zu prüfenden Erlasse .....	15
3.3	Beurteilungskriterien .....	17
<b>4</b>	<b>Beurteilung der Erlasse</b> .....	<b>19</b>
4.1	Generelle Erkenntnisse .....	19
4.2	Zusammenfassende Beurteilung der finanziell bedeutenden Erlasse .....	25
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerungen</b> .....	<b>28</b>
	<b>Anhang: Beurteilungsbögen der überprüften Erlasse</b> .....	<b>30</b>
A.1	Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung .....	31
A.2	Prämienverbilligung für Kinder und Jugendliche in Ausbildung .....	33
A.3	Familienzulagengesetz .....	35
A.4	Infrastrukturfondsgesetz .....	37
A.5	Pärke von nationaler Bedeutung.....	39
A.6	Familienzulagen Landwirtschaft.....	41
A.7	Spitalfinanzierung .....	43
A.8	Neuordnung Pflegefinanzierung.....	45
A.9	Revision des Vormundschaftsrechts .....	47
A.10	Gebäudesanierungsprogramm .....	49
A.11	Gewässerrevitalisierung und Sanierung der Wasserkraft.....	51
A.12	Finanzierung öffentlich-rechtlicher Pensionskassen.....	53
A.13	Sportförderung (Sportobligatorium in der Schule) .....	55
A.14	Verfassungsartikel „Musikalische Bildung“ .....	57
A.15	Änderung Asylgesetz: Neustrukturierung Asylbereich.....	59
A.16	Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur .....	61

## 1 Ausgangslage und Abgrenzungen

### 1.1 Ausgangslage

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft. Die Zielerreichung des Finanzausgleichs wird gemäss Artikel 18 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)<sup>2</sup> alle vier Jahre mit dem so genannten Wirksamkeitsbericht überprüft. Gestützt auf diese Überprüfung erörtert der Wirksamkeitsbericht jeweils auch die möglichen Massnahmen für die nächstfolgende Vierjahresperiode. Wie die Projektbezeichnung „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung“ besagt, war auch eine Reorganisation der Aufgabenteilung bzw. Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone Gegenstand der NFA. Im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsberichts wurden – letztmals – auch die mit der NFA vorgenommene Aufgabenentflechtung und die im Zuge der NFA eingeführten Programmvereinbarungen evaluiert.

Was die Aufgabenteilung und Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone betrifft, greift das von Herrn Ständerat Markus Stadler am 29. Mai 2012 eingereichte Postulat 12.3412: „Überprüfung der Einhaltung der NFA-Prinzipien“ tiefer. Hintergrund ist das Anliegen, dass die mit der NFA in der Verfassung verankerten, auch für die Aufgabenentflechtung im Rahmen NFA massgebenden Grundsätze über die Projekterarbeitung hinaus Nachachtung finden. Das Postulat hat folgenden Wortlaut mit folgender Begründung:

#### **Eingereichter Text**

Der Bundesrat wird beauftragt, aufzuzeigen, in welchen Gesetzesbestimmungen des Bundes seit der Volksabstimmung über die Verfassungsgrundsätze der NFA wesentlich von diesen Aufgabenzuweisungsprinzipien zwischen Bund und Kantonen und anderen Organisationsprinzipien der Verfassung abgewichen wird. Diese Übersicht ist spätestens zusammen mit dem nächsten Wirksamkeitsbericht zur NFA vorzulegen.

#### **Begründung**

Zu den NFA-Prinzipien gehören insbesondere (Art. 5a BV, Subsidiarität; Art. 43a BV, Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben; Art. 46 Abs. 2 BV, Programmvereinbarung Bund-Kantone; sowie Art. 47 Abs. 2 BV, Eigenständigkeit der Kantone):

1. die Subsidiarität (jede Aufgabe ist auf der tiefstmöglichen Stufe zu erfüllen);
2. die fiskalische Äquivalenz (Übereinstimmung von Nutzniessern, Kosten- und Entscheidungsträgern);
3. neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen mit Programmvereinbarungen sowie Global- und Pauschalbeiträgen.

Die Entwirrung von finanziell verflochtenen Aufgabenbereichen war ein wichtiges Ziel der NFA. Wenn möglich wurde eine Aufgabenentflechtung vorgenommen. Bei den verbleibenden Verbundaufgaben sollte die strategische Zuweisung dem Bund, die operative den Kantonen zufallen. Das Prinzip "wer zahlt, befiehlt" sollte konsequent verfolgt werden. Die neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen sollten den Kantonen einen angemessenen Gestaltungsraum überlassen und allzu detaillierte Regelungen des Bundes ablösen.

Diese Prinzipien sind nach wie vor sinnvoll, fördern eine effektive und effiziente Führung der öffentlichen Hand und tragen dazu bei, willkürliche Aufgabenzuordnungen und Finanzierungen zu verhindern (vgl. hierzu auch das Föderalismus-Monitoring der ch-Stiftung: <http://www.chstiftung.ch/ch-dienstleistungen/foederalismusmonitoring>). Der nächste Wirksamkeitsbericht NFA wird sich gemäss Artikel 57 FiLaV mit der Umsetzung der NFA befassen und die Wirkung der mit der NFA-Einführung 2008 vollzogenen Entflechtung beleuchten (u.a. bezüglich der Zweckfreiheit der Transfers oder der unbürokratischen Programmvereinbarungen statt detaillierten Einzelsubventionen). Über diese Betrachtung hinaus ist nun von Interesse, wie sich die Aufgabenteilung und Verflechtungen zwischen Bund und Kantonen auch in anderen als den von der NFA betroffenen Aufgaben entwickelt

<sup>2</sup> SR 613.2.

haben.

Es lässt sich nämlich unschwer feststellen, dass in den letzten Jahren verschiedentlich diese NFA-Prinzipien missachtet oder zumindest tangiert wurden. Als Beispiele seien der Sportunterricht, der Musikunterricht und der Hochschulbereich erwähnt. Die Gesetzgebung zur NFA ist vor wenigen Jahren mit dem Anspruch erfolgt, eine gewisse Ordnung ins Staatsgefüge bzw. in das Zusammenwirken von Bund, Kantonen und in der Folge auch Gemeinden zu bringen. Es wäre wenig verantwortlich, diese anvisierte Ordnung in einem schleichenden Prozess wieder schrittweise und konzeptlos zu verlassen. Die Subsidiarität und die fiskalische Äquivalenz sind nichteinklagbare verfassungsrechtliche Prinzipien (vgl. 1. NFA-Botschaft, BBl 2002 2458). Es braucht daher eine politische Kontrolle über deren Einhaltung.

Der Bundesrat empfahl am 15. August 2012 die Annahme des Postulats; der Ständerat hat es am 13. September 2012 angenommen. Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat den im Postulat formulierten Auftrag.

## 1.2 Abgrenzungen

Im Rahmen des vorliegenden Berichts *nicht* überprüft wurden alle mit dem Gesamtpaket der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) verabschiedeten Vorlagen. Das Parlament hat die betreffenden Erlasse allesamt ohne grundlegende Änderungen gegenüber der Vorlage des Bundesrates und der Projektorganisation NFA verabschiedet. Die Projektorganisation NFA hat ihre Vorschläge entsprechend den Grundsätzen der NFA unterbreitet. Folglich sind auch die – weitgehend unveränderten – Beschlüsse des Parlaments als NFA-konform zu bezeichnen. Bei den nicht überprüften Erlassen im Rahmen des integral auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzten Gesamtpakets NFA handelt es sich im Einzelnen um die folgenden:

- die im Zuge der NFA eingeführten Verfassungsartikel (am 3.10.2003 vom Parlament verabschiedet);
- das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, SR 613.2; ebenfalls am 3.10.2003 vom Parlament verabschiedet);
- sämtliche im Rahmen des NFA-Gesamtpakets erfolgten Gesetzesrevisionen:
  - erster Mantelerlass (am 6.10.2006 vom Parlament verabschiedet)
  - zweiter Mantelerlass (am 22.6.2007 vom Parlament verabschiedet);
- die jeweiligen Bundesbeschlüsse über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs (am 22.6.2007 bzw. 17.6.2011 vom Parlament verabschiedet) sowie der Bundesbeschluss über die Festlegung des Härteausgleichs (am 22.6.2007 vom Parlament verabschiedet).

Im Rahmen des vorliegenden Berichts ebenfalls nicht überprüft wurden der Berufsbildungs- und der Hochschulbereich:

- Die Arbeiten an der Totalrevision des Berufsbildungsgesetzes wurden zeitgleich mit jenen an der NFA durchgeführt, weshalb der Bundesrat nach der Auswertung der beiden Vernehmlassungsvorlagen beschlossen hatte, die Arbeiten in diesem Aufgabenbereich auf das Berufsbildungsgesetz zu konzentrieren. In der Botschaft zum Berufsbildungsgesetz wurde in einem eigenen Kapitel aufgezeigt, wie den Prinzipien der NFA Rechnung getragen wurde (BBl 2000 5746 f.).
- Im Hochschulbereich liefen zur Zeit der Projektbearbeitung NFA die ersten Arbeiten zu einem neuen Verfassungsartikel, weshalb der Bundesrat in Absprache mit den Kantonen entschied, diesen Bereich ausserhalb der NFA zu reformieren. Er hatte dies in der ersten

Botschaft zur NFA vom 14. November 2001 festgehalten.<sup>3</sup> Im Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates zur Parlamentarischen Initiative zu einem Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung (BBI 2005 5479) wurde bei der Umschreibung der neuen Bestimmungen der Bezug zu den Prinzipien der NFA hergestellt. Weil die Reform der Berufsbildung und der Hochschulen gleichzeitig mit den Arbeiten zur NFA durchgeführt wurde, schien es dem Bundesrat folgerichtig, diese Bereiche im Rahmen des vorliegenden Berichts ebenfalls auszuklammern.

Hier auch nicht thematisiert sind jene NFA-Grundsätze, deren Einhaltung bereits im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsberichts zum Finanzausgleich überprüft wurde. Dies betrifft insbesondere das mit der NFA neu eingeführte Instrument der Programmvereinbarung zwischen Bund und Kantonen, aber auch die eher technischen Fragen der Beitragsformen (Global- oder Pauschalbeiträge statt Kostenbeiträge) und der Leistungssteuerung (Output- statt Inputsteuerung). Die Themenkreise „Beitragsformen“ und „Leistungssteuerung“ bilden jeweils auch Gegenstand der künftig nach einem standardisierten Verfahren vorzunehmenden laufenden Subventionsüberprüfungen.

Im Rahmen des vorliegenden Berichts ebenfalls nicht überprüft wurden die Steuervorlagen; dies aus zwei Gründen: Erstens hat die NFA zum Verhältnis Bund/Kantone im Bereich der Steuern keine Grundsätze entwickelt; bezüglich der Festlegung von Grundsätzen beschränkte sich die NFA auf die Aspekte „Aufgabenteilung“ und „Aufgabenerfüllung“. Und zweitens sind Steuervorlagen – folgerichtig – weder im Wortlaut noch in der Begründung des Postulats angesprochen.

---

<sup>3</sup> BBI 2002 2339.

## 2 Die Grundsätze der NFA

Im vorliegenden Bericht wird untersucht, ob bei den einschlägigen Verfassungs- und Gesetzesvorlagen (vgl. Kap. 3.2) den folgenden NFA-Prinzipien Rechnung getragen wurde:

- Subsidiaritätsprinzip;
- Prinzip der fiskalischen Äquivalenz;
- Respektierung der Organisations- und Finanzautonomie der Kantone.

Ein wesentlicher Grundsatz der NFA war zudem die so genannte „Haushaltsneutralität“ des Gesamtpakets NFA zwischen Bund und Kantonen. Im Gegensatz zu den oben erwähnten Prinzipien hat die Haushaltsneutralität jedoch keine verfassungsmässige Grundlage. Sie ist vielmehr als eine von den Projektpartnern Bund und Kantone selbst auferlegte politische (ad hoc-) Restriktion zu betrachten, ohne die die vorgeschlagenen Massnahmen kaum hätten umgesetzt werden können.

### 2.1 Das Subsidiaritätsprinzip

Der Grundsatz der Subsidiarität war bereits seit Jahrzehnten Richtschnur bei der Zuweisung einer Aufgabe an den Bund oder die Kantone wie auch bei der Aufgabenerfüllung. Mit der NFA wurde er erstmals explizit in der Verfassung festgeschrieben. Einerseits ist er direkt in Artikel 5a BV festgehalten:

Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.

Zudem wird der Grundsatz der Subsidiarität in Artikel 43a Absatz 1 BV wie folgt umschrieben:

Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.

In der ersten NFA-Botschaft wurde zum Subsidiaritätsprinzip Folgendes ausgeführt:<sup>4</sup>

„Dem Grundsatz der Subsidiarität im Bundesstaat liegt die Idee zu Grunde, dass der Bund nicht Aufgaben an sich ziehen soll, welche die Gliedstaaten ebenso gut erfüllen können, für die es also keinen zwingenden Grund zur bundesweiten Vereinheitlichung gibt.“ Und weiter: „Es wäre dem schweizerischen Staatsverständnis fremd, die Interpretation des Subsidiaritätsprinzips gerichtlichen Institutionen übertragen zu wollen. Vielmehr handelt es sich bei dessen Anwendung um eine grundsätzliche staatspolitische Frage, die zeitgebunden ihre jeweilige Konkretisierung durch den Verfassungs- und Gesetzgeber finden muss. In dieser Konzeption erweist sich das Subsidiaritätsprinzip als nicht justiziabel.“

### 2.2 Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Zentral im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen ist nebst dem Subsidiaritätsprinzip auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz; letzteres wurde unter dem Titel „Grundsätze für die

---

<sup>4</sup> BBl 2002 2458.

Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben“ ebenfalls im Zuge der NFA in die Verfassung aufgenommen. Vereinfacht gesagt, verlangt es Übereinstimmung zwischen Nutzniesser und Kosten- sowie Entscheidungsträger. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist somit grundsätzlich dort anwendbar, wo Güter oder Dienstleistungen einen spezifischen geographischen Nutzenbereich haben (vgl. Ausführungen weiter unten). Die entsprechenden Verfassungsbestimmungen in Artikel 43a Absätze 2 und 3 lauten:

<sup>2</sup> Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten.

<sup>3</sup> Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen.

Die *erste NFA-Botschaft* führte zum Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz Folgendes aus:<sup>5</sup>

„Dieses Prinzip verlangt eine dreifache Kongruenz: Nutzniesser, Kostenträger und Entscheidungsträger sollen möglichst übereinstimmen. ... Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz bezieht sich letztlich auf die in den entsprechenden Gemeinwesen lebenden Personen. Falls diese Personen Nutzen aus öffentlichen Aufgaben ziehen, sollen sie die entsprechenden Aufgaben (über Steuern oder Abgaben) auch selbst finanzieren und darüber demokratisch mitentscheiden. Damit wird sichergestellt, dass die entsprechenden Aufgaben am richtigen Ort, zur richtigen Zeit und im richtigen Umfang bereitgestellt werden.

Wenn somit der Nutzen einer staatlichen Leistung nicht auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft anfällt, sondern bloss in einem oder mehreren Kantonen, dann sollen diese Kantone auch für den Entscheid und die Finanzierung aufkommen. Umgekehrt sollen Leistungen, deren Nutzen breit über das Gebiet der Schweiz streut, vom Bund geregelt und gegebenenfalls auch vollzogen werden.“

Ziehen aus einer staatlichen Leistung Bund *und* Kantone gleichermassen Nutzen, sind Verbundlösungen erforderlich, bei denen Entscheidkompetenzen und Kostentragung angemessen aufzuteilen sind.

In der *staatsrechtlichen Literatur* finden sich unterschiedliche Wertungen des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Schweizer und Müller<sup>6</sup> einerseits weisen darauf hin, dass die Verankerung dieses Grundsatzes auf Verfassungsstufe ein Hauptanliegen der NFA war. Sie heben in diesem Zusammenhang insbesondere die Bedeutung klarer Finanzierungsverantwortlichkeiten von Bund und Kantonen sowie das Anliegen hervor, unerwünschte externe Effekte zu vermeiden. Biaggini<sup>7</sup> andererseits beurteilt den Grundsatz, insbesondere den Absatz 3 von Artikel 43a: „wer zahlt, soll auch befehlen können“, kritischer. Er kommt zum Schluss: „Beim Wort genommen und zu Ende gedacht, hätte Absatz 3 eine tiefgreifende Umgestaltung des bisherigen föderalistischen Modells zur Folge.“ Und: „Nach dieser Logik bliebe ... für den Vollzugsföderalismus alter Schule kaum mehr Platz.“

Aus *finanzwissenschaftlicher Sicht* wiederum kommt dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz bei föderalistisch aufgebauten Staaten eine zentrale Bedeutung zu; dies, sofern eine Aufgabe eine eindeutige Zuordnung des Nutzens auf eine staatliche Ebene zulässt. Unter dieser

---

<sup>5</sup> BBI 2002 2459.

<sup>6</sup> Schweizer, Rainer J., Müller, L., Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, in: Ehrenzeller, B., Mastronardi, Ph., Schweizer, Rainer J., Vallender, K. A., Zürich 2008, Art. 43a, Rz 16 f.

<sup>7</sup> Biaggini, G., BV Kommentar, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich 2007, Art. 43a, Rz. 8.

Voraussetzung weist beispielsweise Blankart<sup>8</sup> darauf hin, dass bei Übereinstimmung zwischen Nutzniessern, Entscheidungsträgern und Steuerzahlern Steuern eine „Preisfunktion“ erhalten: „Mehr öffentliche Leistungen erfordern höhere Kosten und damit höhere Steuern für die Bürger. Diese Steuern zwingen die Bürger, eine Abwägung gegenüber anderen Gütern vorzunehmen. Steuern sind also wie Preise zu betrachten, die ebensolche Eigenschaften aufweisen. ... Insgesamt müssen die Bürger die Last einer erhöhten Bereitstellung (öffentlicher Güter) unter dem Autonomieprinzip selbst tragen. Sie können sie nicht auf Dritte abschieben. Insofern bleibt die Preisfunktion der Steuern erhalten. Die institutionelle Symmetrie erzwingt eine Auseinandersetzung mit allen Nutzen und allen Kosten öffentlicher Leistungen. Bei Abweichungen von der institutionellen Symmetrie ... werden Entscheidungen und/oder Kosten teilweise oder ganz auf andere Gebietskörperschaften verschoben, wodurch die betrachtete Abwägung notwendigerweise verzerrt wird.“

Die *Anwendung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz in der Praxis* ist jedoch nicht immer einfach. Relativ unproblematisch ist sie bei Aufgaben, bei denen die Nutzniesser und damit der geographische Nutzenbereich klar festgelegt werden können, z.B. eine Kläranlage (Einzugsgebiet der Kanalisation) oder die Landesverteidigung (ganze Nation). Schwieriger ist die Anwendung, wenn die Nutzniesser auf mehreren Ebenen anfallen, wie zum Beispiel im Naturschutz, wo sowohl ein direkter Nutzen für die Anwohner anfällt, aber auch ein nationales Interesse, z.B. am Erhalt der Biodiversität, geltend gemacht werden kann. Hier gilt es abzuwägen, welche Ebene den Hauptnutzen aus einer Aufgabe zieht und ob allenfalls eine gemeinsame Finanzierung angezeigt ist. Kaum anwenden lässt sich das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz schliesslich in Zusammenhang mit der Bereitstellung bedeutsamer Rechtsgüter wie die Gleichheit oder die Gerechtigkeit oder bei Aufgaben, die aus Gründen der Wirksamkeit oder Effizienz zwar zentral geregelt, aber lokal bereit gestellt und genutzt werden. In gewissen Fällen kann es deshalb durchaus angezeigt sein, dass die Regelung auf nationaler (oder gar internationaler) Ebene erfolgt, die öffentlichen Leistungen dann aber auf kantonaler oder lokaler Ebene bereitgestellt und finanziert werden.

Im Zusammenhang mit der fiskalischen Äquivalenz ist auch auf den Finanzausgleich im engeren Sinn hinzuweisen<sup>9</sup>:

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben – gemäss erster NFA-Botschaft der eigenen wie auch der vom Bund übertragenen – stehen den Kantonen nicht nur an eine bestimmte Aufgabenerfüllung gebundene Transfermittel, sondern selbstredend auch die eigenen Mittel zur Verfügung.

---

<sup>8</sup> Blankart, Ch. B., *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 2. Auflage, München 1994, S. 514 f.

<sup>9</sup> **Art. 135 Finanz- und Lastenausgleich**

<sup>1</sup> Der Bund erlässt Vorschriften über einen angemessenen Finanz- und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen.

<sup>2</sup> Der Finanz- und Lastenausgleich soll insbesondere:

- a. die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen verringern;
- b. den Kantonen minimale finanzielle Ressourcen gewährleisten;
- c. übermässige finanzielle Lasten der Kantone auf Grund ihrer geografisch-topografischen oder soziodemografischen Bedingungen ausgleichen;
- d. die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich fördern;
- e. die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis erhalten.

<sup>3</sup> Die Mittel für den Ausgleich der Ressourcen werden durch die ressourcenstarken Kantone und den Bund zur Verfügung gestellt. Die Leistungen der ressourcenstarken Kantone betragen mindestens zwei Drittel und höchstens 80 Prozent der Leistungen des Bundes.

Hinzu kommen die Finanzausgleichsmittel, die den Kantonen ohne Zweckbindung ausgerichtet werden (vgl. Art. 6 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Finanzausgleich; SR 613.2). Die Finanzausgleichsmittel fallen somit ebenfalls unter die in Artikel 47 Absatz 2 BV erwähnten „finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben“ und sind, so gesehen, in Bezug auf die fiskalische Äquivalenz ebenfalls relevant.

Bei der Finanzierung der vom Bund übertragenen Aufgaben haben die Kantone schliesslich verschiedentlich auch die Möglichkeit, Gebühren zu erheben, wodurch ihre finanzielle Belastung aus einer Vollzugsaufgabe ebenfalls gemildert wird.

### **2.3 Respektierung der Organisations- und Finanzautonomie der Kantone**

Ebenfalls im Rahmen der NFA wurde der verfassungsrechtliche Grundsatz der Eigenständigkeit der Kantone erweitert und präzisiert. So bestimmt Artikel 47 Absatz 2 BV:

<sup>2</sup> Er (der Bund) belässt den Kantonen ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisationsautonomie. Er belässt den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen und trägt dazu bei, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen.

Damit wird der Bund unter dem Titel „Eigenständigkeit der Kantone“ verpflichtet, den Kantonen nebst ausreichenden Finanzierungsquellen auch ausreichend eigene Aufgaben zu belassen. Zudem soll der Bund dazu beitragen, dass die Kantone über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen. Im Weiteren hat der Bund die Organisationsautonomie der Kantone zu beachten, das heisst bei der Erfüllung von Bundesaufgaben ihren Kompetenzbereich zu respektieren.

Absatz 2 von Artikel 47 BV wurde in der ersten NFA-Botschaft folgendermassen erläutert:<sup>10</sup>

„Die Bestimmung, wonach der Bund die Eigenständigkeit der Kantone wahrt, ist Ausdruck des unbestrittenen verfassungsrechtlichen Bekenntnisses zur kantonalen Aufgaben-, Finanz- und Organisationsautonomie. Mit dieser Präzisierung wird in Artikel 47 somit kein verfassungsrechtliches Novum geschaffen, sondern ein integraler Bestandteil des schweizerischen Föderalismus explizit auf Verfassungsebene wie folgt festgeschrieben:

- Im Rahmen der kantonalen Aufgabenautonomie verpflichtet sich der Bund, die Zuständigkeiten der Kantone so weit wie möglich zu wahren, ihnen also ausreichend eigene Aufgaben zu belassen. Diese Verpflichtung gilt auch für jene Bereiche, in denen der Bund Aufgaben und Kompetenzen wahrnimmt (Grundsatz der schonenden Kompetenzzuweisung). Zudem sind die Kantone grundsätzlich frei, Aufgaben, welche die Bundesverfassung nicht dem Bund zuweist oder die der Bund nicht ausübt, wahrzunehmen.
- Die Organisationsautonomie schützt die Kantone vor übermässigen Eingriffen des Bundes in kantonale Organisationsstrukturen. Dies bedeutet namentlich, dass die Kantone ihre behördlichen und administrativen Strukturen, die Art und Weise ihrer Aufgabenerfüllung sowie den Einsatz ihrer finanziellen Mittel im Wesentlichen selber bestimmen.

---

<sup>10</sup> BBl 2002 2460f.

- Der Bund muss unter dem Stichwort der kantonalen Finanzautonomie dazu beitragen, dass die Kantone über ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten zur Erfüllung ihrer Aufgaben – der eigenen und der vom Bund übertragenen – verfügen. ...

Die kantonale Eigenständigkeit ist auch dann zu beachten, wenn der Bund seine eigenen Kompetenzen und Aufgaben wahrnimmt. Die Bestimmung lässt erkennen, dass ein Eingriff in den Kern der Autonomie der Kantone gegen die Verfassung verstiesse.“

Die Gestaltungsfreiheit der Kantone wird zudem in Artikel 46 Absätze 2 und 3 angesprochen:<sup>11</sup>

<sup>2</sup> Bund und Kantone können miteinander vereinbaren, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht bestimmte Ziele erreichen und zu diesem Zweck Programme ausführen, die der Bund finanziell unterstützt.

<sup>3</sup> Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung.

## 2.4 Das Prinzip des „Vollzugsföderalismus“

Neben diesen seit 2008 gültigen „NFA-Prinzipien“ existierte bereits seit langer Zeit der Grundsatz der Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone; man spricht in diesem Zusammenhang gemeinhin von „Vollzugsföderalismus“. Der Grundsatz, wonach die Umsetzung des Bundesrechts den Kantonen obliegt, war lange Zeit ungeschriebenes Verfassungsrecht. Er wurde mit der Nachführung von 1999, das heisst vor Aufnahme der „NFA-Artikel“, in Artikel 46 Absatz 1 BV wie folgt festgeschrieben:

<sup>1</sup> Die Kantone setzen das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um.

Exemplarisch zu erwähnen sind im Zusammenhang mit dem Vollzugsföderalismus etwa das Gesundheitspolizeirecht (z.B. Epidemiengesetz, Lebensmittelgesetz, Tierseuchengesetz, etc.), das Umweltrecht (z.B. Gewässerschutzgesetz, Chemikaliengesetz) und die Landwirtschaftsgesetzgebung (z.B. Bekämpfung von Krankheiten und Schädlingen, Ausrichtung von Subventionen) sowie auch der Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs.

Artikel 46 Absatz 1 BV blieb durch die NFA unangetastet. Er beinhaltet das zentrale Prinzip des schweizerischen Bundesstaates, dass Leistungen für Bürgerinnen und Bürger in erster Linie durch Kantone und Gemeinden und nicht durch dezentrale Verwaltungsstellen des Bundes erbracht werden. Der Vollzugsföderalismus eröffnet den Kantonen bei der Umsetzung des Bundesrechts gewisse Gestaltungsräume; es kann regional unterschiedlichen Präferenzen Rechnung getragen werden. Zudem können dadurch Synergiegewinne erzielt und Parallelverwaltungen vermieden werden. Der Gestaltungsfreiraum der Kantone im Rahmen des Vollzugsföderalismus muss allerdings in zwei Richtungen relativiert werden. Nicht nur sind der „Preis“ dafür die grundsätzlich von den Kantonen zu tragenden Vollzugskosten. Es kommt hinzu, dass die Kantone die entsprechenden Aufgaben eben nur umsetzen können; sie haben keinen umfassenden Handlungsspielraum, keine Entscheidungsbefugnis in den wichtigsten Belangen. Anders formuliert: Die Kantone haben nur innerhalb des vom Bund vorge-

---

<sup>11</sup> Kägi-Diener, R., Kommentar zu Artikel 46 BV, in: Ehrenzeller, B., Mastronardi, Ph., Schweizer, Rainer J., Valender, K. A., Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, Zürich 2008, S. 868; Wiget, S. (Hrsg.: Hänni, P., Belser, E. A., Waldmann, B.), Die Programmvereinbarung – Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen, Bern 2012, S. 99.

gegebenen Rahmens Gestaltungsfreiraum.<sup>12</sup>

Was die Finanzierung der Aufgabenerfüllung im Rahmen des Vollzugsföderalismus betrifft, ist die Regel, dass die Kantone für die Umsetzung von Bundesrecht nicht spezifisch entschädigt werden.<sup>13</sup> Daran hat auch die NFA – und insbesondere das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz – nichts geändert.

## **2.5 Spannungsfelder zwischen den für die Aufgabenteilung und Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone relevanten Verfassungsprinzipien**

Eine Beurteilung der Einhaltung der NFA-Prinzipien wird dadurch erschwert, dass die massgebenden Verfassungsprinzipien auch in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen können. So können Spannungsfelder zwischen den NFA-Prinzipien und dem Prinzip des Vollzugsföderalismus<sup>14</sup> bestehen, aber auch solche zwischen den NFA-Grundsätzen selbst, beispielsweise zwischen dem Subsidiaritätsprinzip nach Artikel 43a Abs. 1 BV und der Gewährleistung der Grundversorgung nach Artikel 43a Abs. 4 oder dem Grundsatz der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung nach Artikel 43a Abs. 5.

Bei der Beantwortung der Frage, wie die Prinzipien für eine bestimmte Aufgabe gewichtet werden, verbleibt somit zwangsläufig ein gewisser Ermessensspielraum. Für die im Rahmen des Postulats geforderte Beurteilung der Einhaltung der NFA-Prinzipien wurde deshalb aufgrund der gängigen Praxis und von Literaturrecherchen versucht, einen entsprechenden Kriterienraster zu definieren (vgl. Kap. 3.3).

---

<sup>12</sup> Vgl. im Übrigen auch die erste NFA-Botschaft des Bundesrates, insbesondere deren folgende Passage (BBI 2002 2301): „Die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen, die sich verstärkenden Zentralisierungstendenzen und die sich abzeichnende Entwicklung hin zu einem Vollzugsföderalismus gaben den Anstoss für eine grundlegende Überarbeitung des bestehenden Finanzausgleichs“; ferner zum „Vollzugsföderalismus“ auch die Ausführungen auf Seite 2332 derselben Botschaft.

<sup>13</sup> „Auch wenn die Kantone die Umsetzungskosten grundsätzlich selber zu tragen haben, schliesst Artikel 47 Absatz 2 letzter Teilsatz BV nicht aus, dass der Bund spezifische Finanzhilfen leisten kann; die entsprechende Subventionsbestimmung findet sich in Artikel 6 lit. b des Subventionsgesetzes (SR 616.1). Dies bedeutet aber nicht, dass der Bund verpflichtet wäre, den Kantonen die entsprechenden Finanzmittel zur Umsetzung von Bundesrecht zu beschaffen. Es sollen vielmehr die eigenen Einnahmen der Kantone gewichtet und der dem Föderalismus zugrunde liegenden kantonalen Finanzautonomie entsprechende Bedeutung entgegengebracht werden.“ (Wiget, S., a.a.O., S. 97); vgl. auch Biaggini, G., BV Kommentar, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich 2007, Art. 46, Rz 14.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu die erste NFA-Botschaft (BBI 2002 2332): ... „Vollzugsföderalismus ...: Der Bund erlässt Vorschriften, die Kantone vollziehen diese. Ein solches Föderalismusverständnis läuft letztlich ... darauf hinaus, dass die Kantone ihren Handlungsspielraum lediglich in einem vom Bund definierten und gegebenen Rahmen wahrnehmen können.“

### **3 Methodische Grundlagen der Überprüfung**

#### **3.1 Prüfperiode**

In Übereinstimmung mit dem Postulat wurden jene einschlägigen Erlasse überprüft, welche vom Parlament nach der Volksabstimmung über die NFA vom 28. November 2004 verabschiedet worden sind, das heisst jene ab Anfang Dezember 2004 bis Ende 2013. Die „NFA-Grundsätze“ sind zwar integral erst am 1. Januar 2008 in Kraft getreten; der Wille des Verfassungsgebers war jedoch bereits ab Beginn der Wintersession 2004 bekannt.

Wie in Kapitel 1.2 erwähnt und begründet, bildeten sämtliche im Rahmen der NFA verabschiedeten Erlasse sowie der Berufsbildungs- und Hochschulbereich nicht Gegenstand der vorliegenden Überprüfung.

#### **3.2 Auswahl der zu prüfenden Erlasse**

Zwar fordert das Postulat lediglich eine Überprüfung der Gesetzesvorlagen. Trotzdem wurden auch die seit Dezember 2004 vom Parlament verabschiedeten Verfassungsvorlagen in die Liste der zu überprüfenden Erlasse aufgenommen; dies soweit sie die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone tangierten (vgl. Ausführungen weiter unten). Für den Einbezug auch der einschlägigen Verfassungsvorlagen sprechen folgende Gründe:

- Auch wenn letztlich Volk und Stände entscheiden, obliegt die materielle Ausgestaltung einer Verfassungsvorlage, soweit es sich nicht um eine Volksinitiative handelt, dem Parlament.
- Mit der Ausgestaltung einer Verfassungsnorm sind materielle Weichenstellungen verbunden. Auch bereits bei diesen ersten Weichenstellungen kann ein Spannungsverhältnis gegenüber den grundlegenden NFA-Prinzipien entstehen. Die auf dem Verfassungsartikel basierenden Erlasse sind dann zwangsläufig ebenfalls nicht NFA-konform. Anders formuliert: Wenn eine (nachgelagerte) Gesetzesvorlage NFA-konform sein soll, muss auch die Verfassungsvorlage mit den Grundsätzen der NFA übereinstimmen.
- Verfassungsvorlagen, welche unmittelbar das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen tangieren, waren in der fraglichen Periode nicht sehr zahlreich; der mit ihrer Überprüfung verbundene Zusatzaufwand war somit überschaubar.

Nicht untersucht wurden die Inhalte von Volksinitiativen, da diese nicht einen Erlass des Parlaments darstellen, wohl aber allfällige Gegenvorschläge.

Die Auswahl der zu prüfenden Erlasse erfolgte in einem zweistufigen Verfahren: vorerst nach dem Inhalt und der Form des Erlasses und in zweiter Linie aufgrund seiner finanziellen Auswirkungen auf Bund und Kantone.

a. *Inhalt und der Form des Erlasses*

Basis der vorgenommenen Selektion von Erlassen bildete nebst der Übersicht über die Verfassungsvorlagen die sog. Erlassdatenbank der Bundeskanzlei, welche sämtliche vom Parlament seit Oktober 1983 verabschiedeten Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse, einfachen Bundesbeschlüsse und Verordnungen der Bundesversammlung enthält; dies je mit dem Datum der Verabschiedung in den Räten.

Für die Prüfperiode Anfang Dezember 2004 bis Ende 2013 wurden vorerst jene Erlasse herausgefiltert, welche in irgend einer Form die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone tangierten.

Nachdem das Postulat ausdrücklich auf die Bundesgesetze fokussiert ist, blieb das Bundesgesetz – nebst der Verfassungsvorlage – die einzige im vorliegenden Bericht zu untersuchende Erlassform.

b. *Finanzielle Bedeutung des Erlasses*

Der Bundesrat erachtete es als zweckdienlich und aussagekräftiger, eine detaillierte Überprüfung in erster Linie auf die finanziell gewichtigen Vorlagen zu konzentrieren und dabei nach einem einheitlichen Beurteilungsraster vorzugehen (vgl. Kap. 3.3). Näher untersucht wurden jene Erlasse, bei denen die finanziellen Auswirkungen der Rechtsänderungen mindestens 10 Millionen Franken betragen; die 10-Millionen-Schwelle bezieht sich dabei auf *eine* staatliche Ebene (d.h. Bund *oder* Kantone, nicht kumuliert).

Zusätzlich wurden die bezüglich Einhaltung der NFA-Prinzipien umstrittenen Revisionen des Vormundschaftsrechts von 2008 und des Sportförderungsgesetzes von 2011 (Drei-Stunden-Sportobligatorium in der obligatorischen Schule) überprüft.

*Quantitativ* ergibt sich daraus das folgende Bild:

In der Zeitspanne zwischen der Wintersession 2004 und der Wintersession 2013

- sind von Volk und Ständen insgesamt 33 Verfassungsvorlagen angenommen worden; davon betrafen deren 6 im weitesten Sinn die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Bei Ausklammerung des Bildungsrahmenartikels von 2006 (vgl. Kap. 1.2) hat nur eine der sechs Verfassungsvorlagen das Potenzial, den finanziellen Schwellenwert von 10 Millionen Franken zu übersteigen;
- hat das Parlament insgesamt etwas über 400 Gesetzesänderungen oder neue Bundesgesetze beschlossen; davon betrafen deren 111 in sehr unterschiedlichem Ausmass die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone (vgl. Kap. 4.1).<sup>15</sup> Den finanziellen Schwellenwert von 10 Millionen Franken erreichten 14 einschlägige Gesetzesänderungen oder einschlägige neue Bundesgesetze; dies bei Ausklammerung der Gesetzgebung im Berufsbildungs- und Hochschulbereich (vgl. Kap. 1.2). Wie erwähnt, wurden zusätzlich die Revisionen des Vormundschaftsrechts von 2008 und des Sportförderungsgesetzes von 2011 auf die Einhaltung der NFA-Prinzipien überprüft.

---

<sup>15</sup> Von den 111 in der Prüfperiode verabschiedeten einschlägigen Gesetzesvorlagen wurden 83 Prozent durch den Bundesrat initiiert, 17 Prozent durch Vorstösse aus dem Parlament. 62 Prozent waren Gesetzesänderungen, 38 Prozent integral neue Bundesgesetze.

### 3.3 Beurteilungskriterien

Die in den Kapiteln 2.1 bis 2.3 erläuterten Verfassungsbestimmungen betreffend die „Subsidiarität“, die „fiskalische Äquivalenz“ sowie die „Respektierung der Organisations- und Finanzautonomie der Kantone“ sind allgemein und abstrakt formuliert und waren bei der Überprüfung der Einhaltung der NFA-Prinzipien als Beurteilungskriterien nicht ausreichend. Für die genannten Grundsätze wurde deshalb nach verfeinerten Kriterien gesucht, welche die Überprüfung erleichtern sollten. Dienliche Quellen waren dabei namentlich Unterlagen der seinerzeitigen Projektorganisation NFA, im Weiteren solche der Eidg. Finanzverwaltung zur Ermittlung von Reformstrategien für die Aufgabenüberprüfung, ferner der zweite Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich und schliesslich spezifische eigene Literaturrecherchen. Es muss allerdings festgehalten werden, dass sich die Anwendung dieser Kriterien in der Praxis als schwierig erweist; die Einflussfaktoren sind zu komplex und die Spannungsfelder zwischen den relevanten Verfassungsprinzipien zu vielfältig, als dass die Zuordnungen in jedem Fall eindeutig vorgenommen werden könnten.

Immerhin schälten sich als hauptsächliche Beurteilungskriterien heraus:

- „*Subsidiarität*“:

Für eine alleinige Zuständigkeit der *Kantone* – d.h. keine materielle Steuerung durch den Bund, Entscheid- und Finanzierungsverantwortung ausschliesslich bei den Kantonen – kann zum Beispiel sprechen, dass

- verwandte Aufgaben bereits in weitestgehend kantonaler Zuständigkeit erfüllt werden;
- der Nutzen der Aufgabe auf die Kantonsgebiete beschränkt bleibt;
- eine dezentrale Lösung zu Wettbewerb zwischen den Leistungsanbietern führen und damit kostensenkend und innovationsfördernd wirken kann;
- eine besondere Nähe der Kantone zur Aufgabe besteht und diese in der Lage sind, sie eigenständig zu lösen;
- Vertrautheit gegenüber Personen und gegenüber dem Raum vorteilhaft sind;
- erwünscht ist, die Betroffenen vor Ort in die Mitverantwortung einzubeziehen;
- sich als Alternative zu einer Bundeskompetenz die interkantonale Zusammenarbeit anbietet.

Eine Aufgabenzuweisung an den *Bund* – d.h. Entscheid- und Finanzierungsverantwortung ausschliesslich beim Bund – kann beispielsweise dann angebracht erscheinen, wenn:

- ein landesweit gleichmässiger Nutzen generiert werden soll bzw. eine einheitliche Lösung notwendig ist, um schwerwiegende Beeinträchtigungen in der Chancengleichheit zu vermeiden;
- aus technischen Gründen landesweit einheitliche Regeln und Standards geboten sind (z.B. für den Betrieb von Netzinfrastrukturen);
- eine dezentrale Lösung ineffizient ist, weil sie zu teuren Doppelspurigkeiten führt, hohen Koordinationsaufwand verursacht oder die Erzielung von Skaleneffekten verhindert.

- „*Vollzugsföderalismus*“ (gemäss Art. 46 Abs. 1 BV):

Eine Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone im Rahmen des Vollzugsföderalismus ist die Regel (vgl. Kap. 2.4). Sie ist namentlich dann angebracht, wenn

- es sich bei einer Aufgabe um rein administrativen Vollzug durch die Kantone handelt, den diese weitestgehend mit ihrer vorhandenen „Infrastruktur“ bewältigen können (insgesamt Synergiegewinne bzw. Vermeidung von Parallelverwaltungen);
- sich der Bund auf eine Rechtsetzungs- oder Koordinationsfunktion beschränken kann;
- den Kantonen bei der Umsetzung des Bundesrechts Gestaltungsfreiräume eingeräumt werden sollen;
- mit der Umsetzung materieller Vorgaben des Bundes keine aussergewöhnliche finanzielle Lasten der Kantone verbunden sind;
- eine Vollzugsaufgabe nicht einzelne Kantone übermässig stark belastet.

- *„Fiskalische Äquivalenz“:*

Als *Leitfragen* für die Prüfung der fiskalischen Äquivalenz dort, wo sich diese Frage stellt, wurden für die vorliegende Untersuchung vorgegeben:

- Haben Güter oder Dienstleistungen einen spezifischen geographischen Nutzenbereich?
- Die Gemeinwesen welcher staatlichen Ebene profitieren von den mit dem Rechtserlass beschlossenen Änderungen bzw. Neuerungen?
- Wie teilen sich die Kosten aus der Rechtsänderung auf die staatlichen Ebenen auf, und entspricht diese Aufteilung den vorgenommenen Änderungen bei den Entscheidungskompetenzen?

- *„Respektierung der Organisations- und Finanzautonomie der Kantone“:*

Unter diesem Kriterium war zu prüfen, ob die Interessen der Kantone im Erlass berücksichtigt worden sind, d.h. ihr Kompetenzbereich grundsätzlich respektiert worden ist. Konkret wurde geprüft, ob der Bund

- die Interessen und Kompetenzen der Kantone respektiert hat;
- die Organisations- und Finanzautonomie der Kantone gewahrt hat.

## 4 Beurteilung der Erlasse

In einem ersten Unterkapitel werden einige generelle Erkenntnisse aus der Beurteilung all jener Verfassungs- und Gesetzesvorlagen wiedergegeben, welche in der Prüfperiode die Kantone tangierten. Zudem wird auf einige grundsätzliche Aspekte bei Aufgabenteilungs- und Aufgabenerfüllungsvorlagen zwischen Bund und Kantonen eingegangen.

Im zweiten Unterkapitel wird das Wichtigste aus der detaillierteren Beurteilung der finanziell gewichtigen Einzelerlasse gemäss Anhang zusammengefasst.

### 4.1 Generelle Erkenntnisse

Gemäss Kapitel 3.2 wurden insgesamt 14 finanziell gewichtigere Vorlagen und zusätzlich die Revisionen des Vormundschaftsrechts von 2008 sowie des Sportförderungsgesetzes von 2011 (Drei-Stunden-Sportobligatorium in der obligatorischen Schule) detaillierter auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz untersucht (s. Anhang). Die restlichen gut 100 Erlasse, welche in einem weiteren Sinn ebenfalls die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone zum Gegenstand hatten, wurden ebenfalls einer – gröberen – Prüfung unterzogen. Daraus konnten die im Folgenden dargelegten generellen Erkenntnisse gewonnen werden.

#### a. *Unterschiedliche Auswirkungen der einschlägigen Erlasse auf die Kantone*

Von den insgesamt rund 120 Erlassen, welche in einem weiteren Sinn die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone zum Gegenstand hatten, sind die Kantone sehr unterschiedlich betroffen. Bei einer groben Typisierung können Erlasse unterschieden werden, bei denen die Kantone bei der Aufgabenerfüllung

- I entweder eine bloss untergeordnete Rolle wahrzunehmen haben oder
- II aktiv werden müssen und dabei eine Aufgabe „im Auftrag“ des Bundes ohne wesentliche eigene Entscheidbefugnisse zu vollziehen haben (Vollzugsaufgaben mit relativ geringfügigen Entscheidbefugnissen) oder
- III aktiv werden müssen und dabei substantielle Entscheidkompetenzen haben (Verbundaufgaben gemäss NFA-Terminologie mit substantiellen Entscheidbefugnissen).

Die nachfolgende Tabelle liefert zu den erwähnten drei Gruppen je ein Gesetzesbeispiel.

**Tabelle 1: Unterschiedliche Auswirkungen der einschlägigen Erlasse auf die Kantone; Beispiele**

Typ	Geschäfts- Nummer	Name des Erlasses; SR-Nummer	Beispiele von Wortlauten der die Kantone tangierenden Bestimmungen
I Lediglich untergeordnete Rolle der Kantone	12.092	Teilrevision Kranken- und Unfallversicherungsgesetz. Vorübergehende Wiedereinführung der bedarfsabhängigen Zulassung; SR 832.10	Art. 55a Einschränkung der Zulassung zur Tätigkeit zulasten der Krankenversicherung ..... <sup>3</sup> Der Bundesrat legt die Kriterien fest, die für den Bedürfnisnachweis massgeblich sind; vorgängig hört er die Kantone sowie die Verbände der Leistungserbringer, der Versicherer sowie der Patientinnen und Patienten an.
II Aktive, aber rein vollziehende Rolle der Kantone	06.008	Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffengesetz, WG); SR 515.54	Art. 31a Entgegennahme von Waffen durch die Kantone Die Kantone sind verpflichtet, Waffen, wesentliche und besonders konstruierte Waffenbestandteile, Waffenzubehör, Munition und Munitionsbestandteile gebührenfrei entgegenzunehmen. Sie dürfen Inhabern und Inhaberinnen einer Waffenhandelsbewilligung für die Entgegennahme eine Gebühr auferlegen.
III Aktive Rolle der Kantone bei substanziellem Entscheidungs-spielraum	05.080	Bundesgesetz über die Regionalpolitik; SR 901.0	Art. 14 Mehrjahresprogramm ... <sup>3</sup> Die Kantone bringen bei der Ausarbeitung des Mehrjahresprogramms ihre Bedürfnisse und strategischen Überlegungen ein und tragen dabei auch den Bedürfnissen ihrer Regionen Rechnung.

Die Grenzen zwischen den oben erwähnten Typen von Erlassen können nicht in allen Fällen klar gezogen werden. Grob lässt sich jedoch feststellen, dass im Zeitraum der Prüfperiode

- von etwa einem Viertel der insgesamt 117 Erlasse die Kantone nur marginal – lediglich in einer untergeordneten Rolle – betroffen waren (Typ I);
- von den restlichen knapp 90 Erlassen, bei welchen die Kantone eine aktive Rolle zu spielen haben, je ziemlich genau die Hälfte auf solche mit klassischen Vollzugsaufgaben (Typ II) und auf solche mit substanziellen eigenen Entscheidungskompetenzen (Typ III) entfiel.

*b. Bedeutender Anteil von Erlassen im Rahmen des Vollzugsföderalismus*

Der Anteil jener Vorlagen, welche den Kantonen in der Prüfperiode klassische Vollzugspflichten auferlegte, erscheint mit rund 40 Prozent hoch. Im Lichte der Kriterien zum „Vollzugsföderalismus“ gemäss Kapitel 3.3 stellt sich deshalb die Frage, ob sich bei jenen Aufgaben der „klassische Vollzugscharakter“ rechtfertigen lässt:

Teils liegen die entsprechenden Bestimmungen im Landesinteresse, teils sind sie für das ganze Land einheitlich. Zudem können die Kantone eine Vollzugsaufgabe weitestgehend mit ihrer vorhandenen Infrastruktur bewältigen, so dass mit einer Aufgabenerfüllung durch die Kantone insgesamt Synergiegewinne erzielt beziehungsweise Parallelverwaltungen vermieden werden können. Die Frage, ob bei den zur Diskussion stehenden Aufgaben der klassische Vollzugscharakter gegeben ist, kann somit im Allgemeinen

bejaht werden. Die nachfolgende Tabelle 2 zeigt Beispiele solcher „Vollzugserlasse“.

**Tabelle 2: Beispiele von Erlassen im Rahmen des Vollzugsföderalismus**

Geschäfts- Nummer	Name des Erlasses; SR-Nummer	Beispiel einer die Kantone tangierenden Bestimmung
05.075	Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte. Änderung; SR 935.61	Das Anwaltsgesetz vom 23. Juni 2002 wird wie folgt geändert: <b>Art. 7</b> Fachliche Voraussetzungen <sup>1</sup> Für den Registereintrag müssen die Anwältinnen und Anwälte über ein Anwaltspatent verfügen. Ein solches kann von den Kantonen nur auf Grund folgender Voraussetzungen erteilt werden: ..... <sup>2</sup> Kantone, in denen Italienisch Amtssprache ist, können ein dem Lizentiat oder dem Master gleichwertiges ausländisches Diplom anerkennen, das in italienischer Sprache erlangt worden ist.
05.092	Strafprozessrecht. Vereinheitlichung; SR 312.0	<b>Art. 15</b> Polizei <sup>1</sup> Die Tätigkeit der Polizei von Bund, Kantonen und Gemeinden im Rahmen der Strafverfolgung richtet sich nach diesem Gesetz. .....
07.099	Patentgerichtsgesetz; SR 173.41	<b>Art. 7</b> Besonderer Tagungsort Wenn die Umstände es rechtfertigen, kann das Bundespatentgericht an einem anderen Ort tagen. Die Kantone stellen die notwendige Infrastruktur unentgeltlich zur Verfügung.
09.063	Militärgesetz. Änderung; SR 510.10	<b>Art. 122</b> Entlassung aus der Militärdienstpflicht Die Kantone sorgen für die administrative Abwicklung der Entlassung aus der Militärdienstpflicht sowie in Zusammenarbeit mit dem Bund für die Organisation der Rückgabe der persönlichen Ausrüstung.
06.017	Kollektivanlagengesetz; SR 951.31	<b>Art. 150</b> Strafverfolgung bei Verstössen gegen das Kundengeheimnis Verfolgung und Beurteilung von Verstössen gegen das Kundengeheimnis (Art. 148 Abs. 1 Bst. k) obliegen den Kantonen.
03.454	Bürgerrechtsgesetz. Änderung; SR 141.0	<b>Art. 50</b> Die Kantone setzen Gerichtsbehörden ein, die als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen ablehnende Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilen.

c. *Wachsender Bundeseinfluss als Folge des bedeutenden Anteils von Erlassen im Rahmen des Vollzugsföderalismus*

Mit dem bedeutenden Anteil von Erlassen im Rahmen des Vollzugsföderalismus haben die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes seit Ende 2004 deutlich zugenommen und wurden dem Bund wesentliche zusätzliche Kompetenzen eingeräumt. Dies ist gleichbedeutend mit einer – zumindest in rechtlicher Hinsicht – fühlbaren Zentralisierungstendenz.<sup>16</sup> Sie ist allerdings nicht Selbstzweck, sondern zu einem guten Teil systembedingt. Aufgrund der in der Prüfperiode verabschiedeten Erlasse können dafür vier Gründe angeführt werden:

<sup>16</sup> Demgegenüber sind die Anteile der Kantone und Gemeinden an den Ausgaben der öffentlichen Hand und am Personal des öffentlichen Diensts mit rund zwei Dritteln weiterhin hoch und relativ stabil.

- *Veränderte gesellschaftliche, wirtschaftliche oder technologische Rahmenbedingungen*

Veränderte gesellschaftliche, wirtschaftliche oder technologische Rahmenbedingungen, auch eine gesteigerte Komplexität bei der Aufgabenerfüllung, erfordern Anpassungen bei der Gesetzgebung. Solche Veränderungen betreffen in der Regel das ganze Land, so dass in jenen Fällen Bundesregelungen angebracht sind. Tabelle 3 zeigt zwei Beispiele derartiger Gesetzesanpassungen.

**Tabelle 3: Vorlagen mit „Anpassungen an veränderte Bedingungen“**

Geschäfts- Nummer	Name des Erlasses; SR-Nummer	Beispiel einer die Kantone tangierenden Bestimmung
06.046	Polizeiliche Informationssysteme des Bundes. Bundesgesetz; SR 361	<b>Art. 15</b> Automatisiertes Polizeifahndungssystem <sup>1</sup> Fedpol betreibt in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein automatisiertes Personen- und Sachfahndungssystem. Dieses dient den zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone bei der Erfüllung folgender Aufgaben: .....
06.093	Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung. Totalrevision; SR 431.112	<b>Art. 3</b> Grundgesamtheiten und Erhebungsmerkmale <sup>1</sup> Der Bundesrat legt die Grundgesamtheiten und die Erhebungsmerkmale zur Volkszählung in einer Übersicht fest. ..... <sup>3</sup> Er konsultiert vorgängig die Kantone und sucht die Zusammenarbeit mit ihnen.

- *Polit-ökonomische Gründe*

Falls in einem Politikbereich Handlungsbedarf gegeben ist, werden die entsprechenden Massnahmen in aller Regel auf der Ebene der Bundespolitik zur Diskussion gestellt; nicht zuletzt deshalb, weil es häufig als ökonomischer erscheint, Probleme, die sich landesweit stellen, auf der Bundesebene statt einzeln auf der Stufe der Kantone zu lösen.

- *Verfassungsartikel mit allgemein formulierten Aufträgen bzw. mit Spielräumen für verschiedene Massnahmen*

Für eine Gesetzesaktivität des Bundes in einem bestimmten Aufgabengebiet bedarf es einer in der Verfassung verankerten Bundeskompetenz. Aufgrund des abstrakten Charakters zahlreicher Verfassungsbestimmungen ist meist eine Umsetzung auf gesetzlicher Ebene nötig. Zahlreiche Verfassungsbestimmungen erteilen dem Bund allgemein gefasste Aufträge oder lassen ihm Spielräume bei den zu ergreifenden Massnahmen bzw. den anzuwendenden Instrumenten. Solange eine Kompetenznorm nicht ausgeschöpft ist, kommt es verhältnismässig einfach zu Aufgabenausweitungen unterhalb der Verfassungsebene, wenn ein entsprechender politischer Druck besteht. Ein Beispiel hierfür liefert Artikel 78 BV betreffend den Natur- und Heimatschutz, in Kombination mit der Änderung vom 6. Oktober 2006 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG; vgl. Kasten).

#### **Art. 78 BV Natur- und Heimatschutz**

<sup>1</sup> Für den Natur- und Heimatschutz sind die Kantone zuständig.

.....

<sup>3</sup> Er (der Bund) kann Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern.

.....

Für den Natur- und Heimatschutz sind somit grundsätzlich die Kantone zuständig; der Bund kann jedoch Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes sowie Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen. Gestützt auf diese Verfassungsgrundsätze wurde im Jahr 2006 eine Bundesunterstützung auch von (regionalen) Naturparks und Naturerlebnisparks „von nationaler Bedeutung“ ermöglicht; dies über eine namentlich auch auf Druck der Kantone vorgenommene Änderung des NHG: In einem neuen Abschnitt 3b „Parks von nationaler Bedeutung“ sehen die Artikel 23e und 23k Folgendes vor:

#### **Art. 23e NHG**

Begriff und Kategorien

<sup>1</sup> Parks von nationaler Bedeutung sind Gebiete mit hohen Natur- und Landschaftswerten.

<sup>2</sup> Sie gliedern sich in die Kategorien:

- a. Nationalpark;
- b. Regionaler Naturpark;
- c. Naturerlebnispark.

#### **Art. 23k NHG**

Finanzhilfen

<sup>1</sup> Der Bund gewährt den Kantonen im Rahmen der bewilligten Kredite und auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Finanzhilfen an die Errichtung, den Betrieb und die Qualitätssicherung von Parks von nationaler Bedeutung, .....

.....

Damit konnte dank der offenen Formulierung der einschlägigen Verfassungsbestimmung auf relativ einfache Weise eine neue Regelung eingeführt werden; dies wie erwähnt auf hauptsächlich Initiative der Kantone und in zwei Bereichen (regionale Naturparks und Naturerlebnisparks, allerdings mit dem Label „von nationaler Bedeutung“ versehen), welche die Kraft der Kantone kaum übersteigen würden (vgl. Art. 43a Abs. 1 BV).

Der Energiesektor liefert übrigens ein ähnliches Beispiel wie der Natur- und Heimatschutz: Der ebenfalls relativ offen gehaltene Artikel 89 BV bildete die verfassungsmässige Grundlage für die im Jahr 2009 vom Parlament beschlossene Bundesunterstützung energetisch wirksamer Massnahmen im Gebäudebereich (Änderung des CO<sub>2</sub>-Gesetzes). Dadurch konnte ebenfalls auf relativ einfache Weise eine neue Verbundaufgabe geschaffen werden.

#### – *Gegenentwürfe zu Volksinitiativen*

Nicht selten wird im Rahmen von Volksinitiativen vorgeschlagen, dem Bund neue Kompetenzen zuzuweisen, welche mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht oder nur ungenügend verträglich sind. Ihre Grundanliegen können aus politischer Sicht jedoch durchaus ihre Bedeutung haben. Das Parlament neigt in solchen Fällen dazu, mit einem Gegenentwurf gewisse Mängel der Initiativen auszumerzen, den Grundanliegen jedoch auch mit seiner Alternative Rechnung zu tragen. Durch die vom Parlament angebrachten Korrekturen werden solche Vorlagen zwar allenfalls subsidiaritätsgerechter ausgestaltet; die mit der Initiative angestrebte Stärkung des Bundeseinflusses bleibt dann in der Regel jedoch in der Vorlage enthalten. Beispiele dafür sind etwa der von Volk und Ständen im Mai 2014 angenommene Verfassungsartikel „Medizinische Grundversorgung“ oder der in der Begründung des Postulats als Negativbeispiel erwähnte Verfassungsartikel „Musikalische Bildung“. Solange eine Kompetenz des Bundes nicht ausgeschöpft ist, werden auch mit indirekten Gegenvorschlägen oft Aufgaben des Bundes ausgeweitet; dies unterhalb der Verfassungsebene.

Eine Fokussierung der Gesetzgebung auf den Bund liegt in der Natur der Sache. Sofern Gesetzesänderungen oder neue Gesetze in der Prüfperiode jedoch namhaftere finanzielle Konsequenzen nach sich zogen, wurde der Bund in der Regel finanziell auch in die Pflicht genommen. Dies trifft beispielsweise auf das Kulturförderungsgesetz vom Dezember 2009 oder auf die Beschlüsse zur Standortförderung für die Jahre 2012 bis 2015 vom September 2011 zu.

Fazit: Die festzustellende Zentralisierungstendenz ist somit weitgehend systeminhärent. Nach Meinung des Bundesrates muss ihr jedoch periodisch entgegengesteuert werden. Um den Trend zu brechen, wird es zu gegebener Zeit und im Rahmen eines Gesamtpakets wiederum einer Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen oder einer formellen und materiellen Bereinigung des Bundesrechts bedürfen.

*d. Interdependenz von Aufgaben mit unterschiedlichen Zuständigkeiten*

Mit Blick auf die Beurteilung der Einhaltung der NFA-Prinzipien ist schliesslich auf eine inhaltlich-technische Schwierigkeit hinzuweisen: Es gibt Vorlagen, welche zwei oder mehrere Aufgaben tangieren, die in gegenseitiger Abhängigkeit stehen, jedoch unterschiedliche Zuständigkeiten (Bund oder Kantone) aufweisen. Dabei hat eine Massnahme in einem bestimmten Aufgabengebiet Auswirkungen auf eine andere Aufgabe, und für die erstgenannte Aufgabe ist eine andere Staatsebene zuständig als für die dadurch beeinflusste. Wie etwa das Beispiel der Neuordnung der Pflegefinanzierung aus dem Jahr 2008 zeigt, ist die Beurteilung insbesondere der Einhaltung des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz in solchen Fällen komplex und zwangsläufig mit Schwierigkeiten verbunden (vgl. dazu den Kasten sowie die entsprechende detaillierte Beurteilung im Anhang).

**Neuordnung der Pflegefinanzierung**

Ziele der genannten Vorlage waren namentlich eine Begrenzung der finanziellen Lasten für die obligatorische Krankenpflegeversicherung und eine prozentuale Begrenzung jener von den Versicherten zu tragenden Pflegekosten, welche von den Sozialversicherungen nicht gedeckt werden. Die entsprechenden Massnahmen hatten zwangsläufig Auswirkungen auf die Kantonshaushalte, weil die Kantone gemäss den Beschlüssen der eidgenössischen Räte die ungedeckten Pflegekosten zu tragen haben.

Bei erstem Hinsehen liesse sich argumentieren, dass mit dieser Vorlage namentlich das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verletzt worden sei, weil der Nutzen in erster Linie bei der obligatorischen Krankenpflegeversicherung anfällt, während die Kosten schwergewichtig die Kantone zu tragen haben, wobei für die obligatorische Krankenpflegeversicherung – richtigerweise – der Bund zuständig ist. „Richtigerweise“ deshalb, weil die obligatorische Krankenpflegeversicherung ein Sozialwerk des Bundes darstellen muss, da nur eine (einheitliche) bundesrechtliche Regelung die gewollte Gleichbehandlung aller Versicherten im Krankheits- und Pflegefall sicherstellen kann. Für die Spitäler und Pflegeheime sowie die über die Existenzsicherung hinausgehenden Ergänzungsleistungen und damit für deren Kosten sind demgegenüber – „subsidiaritätskonform“ – die Kantone zuständig. Die gesamten Pflegekosten sind abhängig von den „Grundleistungen“ der obligatorischen Krankenversicherung wie auch vom Anteil der durch die Versicherten zu tragenden, durch die Versicherung nicht gedeckten Kosten. Trifft nun der Bund Massnahmen in den beiden letztgenannten Bereichen, für die er zuständig ist, beeinflusst er indirekt und *zwangsläufig* die von den Kantonen für die Pflege zu tragende Restfinanzierung. Würde der Bund diese Mehrkosten tragen, käme es jedoch zu einer Bundesfinanzierung von Aufgaben in der Zuständigkeit der Kantone. Eine solche Lastenverschiebung von den Kantonen zum Bund wäre aber ein offensichtlicher Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip.

Gerade bei interdependenten Aufgaben mit unterschiedlichen Zuständigkeiten ergeben sich aus dem Äquivalenzprinzip – systembedingt – nicht einfache, eindeutige Schlussfolgerungen.

#### e. *Finanziell gewichtige Vorlagen*

Wie in Kapitel 3.2 erwähnt, befanden sich in der Prüfperiode unter den knapp 120 die Aufgabenteilung oder Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone betreffenden Erlassen nur 12 Prozent mit finanziell bedeutenden Auswirkungen auf Bund und/oder Kantone. Die insgesamt 14 finanziell gewichtigen Vorlagen – solche mit finanziellen Auswirkungen entweder für den Bund oder die Kantone von mindestens 10 Millionen Franken pro Jahr – waren allesamt solche des Typs III gemäss Tabelle 1 auf Seite 20, das heisst solche mit substantziellen eigenen Entscheidkompetenzen der Kantone. Diese finanziell gewichtigen Vorlagen repräsentierten rund einen Drittel aller Vorlagen gemäss Typ III. Anders gesagt: In der Prüfperiode war keine der finanziell gewichtigen Vorlagen dem Typ II, das heisst jener Kategorie zuzurechnen, bei welcher die Kantone eine rein vollziehende Aufgabe zu erfüllen haben. Dies bedeutet zumindest für den untersuchten Zeitraum, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht gestützt auf Artikel 46 Absatz 1 BV nicht in unverhältnismässigem Umfang belastet wurden.

#### 4.2 Zusammenfassende Beurteilung der finanziell bedeutenden Erlasse

Alle 14 Vorlagen mit bedeutenden finanziellen Auswirkungen<sup>17</sup> wurden näher auf die Einhaltung der NFA-Prinzipien „Subsidiarität“, „fiskalische Äquivalenz“ und „Respektierung der Organisations- und Finanzautonomie der Kantone“ überprüft. Ebenfalls eingehender beurteilt wurden die bezüglich Einhaltung der NFA-Prinzipien umstrittenen Revisionen des Vormundschaftsrechts von 2008 und des Sportförderungsgesetzes von 2011. Die Detailergebnisse dieser Überprüfungen können dem Anhang entnommen werden (A.1 bis A.16).

Nach Ansicht des Bundesrates ist bei vier der insgesamt sechzehn Vorlagen fraglich, ob das Subsidiaritätsprinzip eingehalten wurde, bei ebenfalls vier<sup>18</sup> Vorlagen, ob dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz genügend Rechnung getragen wurde. Auf diese Fälle wird im Folgenden kurz zusammengefasst eingegangen. Die Organisations- und Finanzautonomie der Kantone dagegen wurde bei allen 16 Vorlagen respektiert.

##### a. *Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ist fraglich beim*

- *Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG)*, konkret bezüglich der *regionalen Naturpärke und Naturerlebnispärke von nationaler Bedeutung* (vgl. A.5): Die regionalen Naturpärke und Naturerlebnispärke von nationaler Bedeutung hätten die Kraft der Kantone nicht überstiegen; die vorgenommene Kompetenzzuweisung an den Bund widerspricht somit dem Subsidiaritätsprinzip. Ergänzend ist beizufügen, dass der Vorschlag des Bundesrates keine finanzielle Beteiligung des Bundes an den Pärken vorsah;
- *Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung (SpoFöG)*, konkret beim *Sportobligatorium in der Schule* (vgl. A.13): Nach Meinung des Bundesrates hätte das berechtigte Anliegen, die Gesundheit der

---

<sup>17</sup> Ausklammerung der Vorlagen im Berufsbildungs- und Hochschulbereich; vgl. Kap. 1.2.

<sup>18</sup> Beim Verfassungsartikel 67a „Musikalische Bildung“ (Anhang A.13) fehlt die gesetzliche Umsetzung noch.

Jugend zu erhalten und zu fördern, mit der Festschreibung eines Schulsportobligatoriums in der Verfassung als berücksichtigt betrachtet werden können. Den für die obligatorische Schule verantwortlichen Kantonen wäre eine adäquate Umsetzung durchaus zuzutrauen, wobei in Kauf zu nehmen wäre, dass unter Umständen eine im interkantonalen Vergleich unterschiedliche Anzahl Lektionen resultieren könnte;

- *Verfassungsartikel „Musikalische Bildung“* (vgl. A.14):  
Der von Volk und Ständen am 23. September 2012 angenommene Verfassungsartikel (Art. 67a BV) war ein Gegenvorschlag des Parlaments zu einer entsprechenden Volksinitiative. In seiner Botschaft lehnte der Bundesrat die Volksinitiative unter Hinweis auf die kantonale Schulhoheit ab;
- *Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI)*; vgl. A.16):  
Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft bei der Bahninfrastruktur eine Finanzierungsaufteilung zwischen Bund und Kantonen nach funktionalen Kriterien vorgesehen. Damit hätte dem Subsidiaritätsprinzip verhältnismässig gut Rechnung getragen werden können.

*b. Die Einhaltung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz ist fraglich*

- bei der *Prämienverbilligung für Kinder und Jugendliche in Ausbildung, Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)*; vgl. A.2):  
Mit der Vorlage des Jahres 2005 wurde der Beitrag der öffentlichen Hand (Bund und Kantone) deutlich erhöht. Entsprechend dem früheren Kostenteiler wurden der Bund mit zwei Dritteln und die Kantone mit einem Drittel belastet. Mit der Einführung der NFA im Jahr 2008 wurde die Finanzierung der Prämienverbilligung grundlegend geändert; die Kantone wurden – den Nutzenverhältnissen bei der Prämienverbilligung entsprechend – stärker belastet, der Bund wurde entlastet. Das Gesamtpaket NFA war indessen aus politischen Gründen haushaltsneutral umzusetzen. Damit blieb die ursprüngliche Lastenverteilung, bei welcher der Bund den Hauptteil der durch die Neuerungen von 2005 hervorgerufenen Mehrbelastungen trug, letztlich bestehen. Jedoch wurden früher zweckgebundene Mittel durch zweckfreie Ausgleichszahlungen abgelöst. Wird noch berücksichtigt, dass die Kantone aufgrund ihres Handlungsspielraums die Möglichkeit haben, die geschätzten Mehrausgaben in dieser Aufgabe mindestens teilweise zu kompensieren, muss die Vorlage vor dem Hintergrund des Äquivalenzprinzips kritisch gewürdigt werden;
- beim *Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG)*, konkret bezüglich der *regionalen Naturpärke und Naturerlebnispärke von nationaler Bedeutung* (vgl. A.5):  
Auch wenn mit den Natur- und Naturerlebnispärken gewisse Nutzungseinschränkungen verbunden sind, kommt der Nutzen der Vorlage doch stark überwiegend den Regionen/Kantonen zu; trotzdem beteiligt sich der Bund mit bis zu 50 Prozent an den Kosten;
- beim *Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG)*; vgl. A.11):  
Der Nutzen von Gewässerrevitalisierungen liegt überwiegend bei den Kantonen; trotzdem wurde anlässlich ihrer bundesgesetzlichen Verankerung im Jahr 2009 ein Finanzierungsanteil des Bundes von zwei Dritteln beschlossen. Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme gegenüber der UREK-S vom September 2008 im Schnitt ei-

nen niedrigeren Subventionssatz vorgeschlagen;

- beim *Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI; vgl. A.16)*:

Im Rahmen der FABI bezahlen die Kantone einen pauschalen Beitrag an die Finanzierung der Bahninfrastruktur, obwohl sie kein eigentliches Mitbestimmungsrecht besitzen. Der ursprüngliche Vorschlag des Bundesrates, der in seiner Botschaft wie erwähnt funktional getrennte Zuständigkeiten vorsah, hätte dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz besser entsprochen.

## 5 Schlussfolgerungen

In der Prüfperiode Anfang Dezember 2004 bis Ende Dezember 2013 wurden von Volk und Ständen insgesamt 33 Verfassungsvorlagen angenommen und vom Parlament etwas über 400 Gesetzesänderungen oder neue Bundesgesetze beschlossen. Von diesen total gut 430 Vorlagen betrafen knapp 120 oder etwas weniger als ein Viertel die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone. Davon wurden die Kantone allerdings sehr unterschiedlich betroffen. Etwa ein Viertel der rund 120 Vorlagen betraf die Kantone nur marginal, eher in einer passiven Rolle. Von den restlichen knapp 90 Erlassen, bei welchen sie eine aktive Rolle zu spielen haben, entfielen je ziemlich genau die Hälfte auf solche, bei denen sie mit klassischen Vollzugsaufgaben betraut sind, und auf solche, die den Kantonen substantielle eigene Entscheidkompetenzen einräumen. Unter Letzteren – insgesamt knapp 45 – hatten rund ein Drittel gewichtigere finanzielle Auswirkungen auf Bund und/oder Kantone.

Dass die vom Parlament in der Prüfperiode verabschiedeten einschlägigen Erlasse insgesamt eine Stärkung des Bundes bewirkten, liegt zu einem guten Teil in der Natur der Sache:

- In vielen Fällen wurde mit einer Gesetzesänderung eine Anpassung an veränderte gesellschaftliche, wirtschaftliche oder technologische Rahmenbedingungen vorgenommen. Solche Veränderungen betreffen in der Regel das ganze Land, weshalb eine primäre Fokussierung auf den Bund unausweichlich ist.
- Für den Bundesgesetzgeber liegt logischerweise primär der Bund im Fokus. Zudem erscheint es häufig als ökonomischer, Probleme, die sich landesweit stellen, auf der Bundesebene statt einzeln auf der Stufe der Kantone zu lösen.
- Im Weiteren kommt es häufig – oft im Rahmen von Verbundaufgaben – zu Aufgabenausweitungen unterhalb der Verfassungsebene aufgrund von noch nicht ausgeschöpften relativ allgemein gefassten Verfassungsaufträgen und/oder von noch nicht ausgeschöpften verfassungsrechtlichen Spielräumen bei den zu ergreifenden Massnahmen bzw. den anzuwendenden Instrumenten.
- Schliesslich erfolgt gelegentlich auch durch Gegenentwürfe zu Volksinitiativen eine Stärkung des Bundes: Durch die vom Parlament mit einem Gegenentwurf angebrachten Korrekturen werden gewisse Vorlagen zwar allenfalls etwas subsidiaritätsgerechter ausgestaltet; die mit der Initiative angestrebte Stärkung des Bundeseinflusses bleibt dann in der Regel jedoch in der Vorlage enthalten. Auch mit indirekten Gegenvorschlägen können – im Rahmen noch nicht ausgeschöpfter Kompetenzen – Aufgaben ausgeweitet werden.

Die festzustellende Zentralisierungstendenz ist somit weitgehend systeminhärent. Nach Meinung des Bundesrates muss ihr jedoch bewusst entgegengesteuert werden. Um den Trend zu brechen, wird es zu gegebener Zeit und im Rahmen eines Gesamtpakets wiederum einer Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen oder einer formellen und materiellen Bereinigung des Bundesrechts bedürfen.

Was die 16 im Detail überprüften Vorlagen mit substantiellen Entscheidkompetenzen der Kantone betrifft – 14 davon mit bedeutenderen finanziellen Auswirkungen –, muss die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bzw. des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz in je vier Fällen als fraglich bezeichnet werden. Es ist aber zu berücksichtigen, dass diese Grundsätze bei ihrer Anwendung auf einen konkreten Fall einen verhältnismässig grossen Ermessensspielraum offen lassen und unter sich in verschiedenen Spannungsverhältnissen stehen. Sowohl das Subsidiaritätsprinzip als auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sind

staatspolitische Maximen, nicht justiziable Rechtssätze. Dies berücksichtigt und über alles gesehen, ist der Bundesrat der Ansicht, dass die NFA-Grundsätze sowohl bei der Erarbeitung von Vorlagen als auch bei deren parlamentarischen Beratung eine verhältnismässig gute Beachtung und Respektierung gefunden und in der politischen Diskussion eine erhöhte Bedeutung erlangt haben.

Für den Bundesrat ist jedoch klar: Auch wenn die oben stehende Einschätzung der Einhaltung der NFA-Prinzipien angesichts ihrer relativ offen gehaltenen Formulierungen nicht trennscharf vorgenommen werden kann und sowohl das Subsidiaritätsprinzip als auch jenes der fiskalischen Äquivalenz nicht justizierbar sind, handelt es sich bei diesen Prinzipien doch um grundlegende Maximen des schweizerischen Bundesstaates. Sie haben sowohl für eine nachhaltige Stärkung des Föderalismus als auch eine effiziente staatliche Leistungserfüllung grosse Bedeutung. Da sie nicht justizierbar sind, gilt es nach Auffassung des Bundesrates umso mehr, ihnen im politischen Alltag Nachachtung zu verschaffen.

Um bei allen an einer Vorlage Beteiligten eine bewusste Fokussierung auf diese Prinzipien sicherzustellen, beabsichtigt der Bundesrat, für Botschaften zu Vorlagen, welche die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone betreffen, künftig, wo sinnvoll, Ausführungen zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz vorzusehen. Dies wird der Nachhaltigkeit der wichtigsten NFA-Prinzipien förderlich sein und eine Art institutionalisiertes Gegengewicht zu einer systemimmanenten Zentralisierungstendenz bilden.

Die Organisations- und Finanzautonomie der Kantone ihrerseits wird bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen generell gut respektiert.

## **Anhang: Beurteilungsbögen der überprüften Erlasse**

- A.1 Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung
- A.2 Prämienverbilligung für Kinder und Jugendliche in Ausbildung
- A.3 Familienzulagengesetz
- A.4 Infrastrukturfondsgesetz
- A.5 Pärke von nationaler Bedeutung
- A.6 Familienzulagen Landwirtschaft
- A.7 Spitalfinanzierung
- A.8 Neuordnung Pflegefinanzierung
- A.9 Revision des Vormundschaftsrechts
- A.10 Gebäudesanierungsprogramm
- A.11 Gewässerrevitalisierung und Sanierung der Wasserkraft
- A.12 Finanzierung öffentlich-rechtlicher Pensionskassen
- A.13 Sportförderung
- A.14 Verfassungsartikel „Musikalische Bildung“
- A.15 Änderung Asylgesetz: Neustrukturierung Asylbereich
- A.16 Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur

# A.1 Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung

## 1 Informationen und Fundstellen

Nummer und Titel des Geschäfts:	00.403: Parlamentarische Initiative, Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze
Name des Erlasses:	Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, SR 861
Beschluss:	4. Oktober 2002

## 2 Gegenstand

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und die Ausführungsverordnung bilden die Grundlagen des Impulsprogramms zur Schaffung familienergänzender Tagesbetreuungsplätze. Dieses soll dazu beitragen, dass Eltern Erwerbsarbeit und Familie besser vereinbaren können. Das am 1. Februar 2003 in Kraft getretene Gesetz war auf acht Jahre, bis 31. Januar 2011, befristet und wurde bis 31. Januar 2015 verlängert. Derzeit ist eine parlamentarische Initiative (13.451 Pa. Iv. Quadranti) hängig, welche eine Weiterführung der Subvention verlangt.

Die Finanzhilfen müssen für die Schaffung von Plätzen in Kindertagesstätten oder Einrichtungen für die schulergänzende Kinderbetreuung verwendet werden. Unterstützt werden können nur neue Institutionen oder bestehende Institutionen, die ihr Angebot signifikant erhöhen. Bestehende Plätze dürfen nicht subventioniert werden.<sup>19</sup>

## 3 Finanzielle Auswirkungen

Das Impulsprogramm wird vom Bund finanziert. Von den drei Verpflichtungskrediten über jeweils vier Jahre belaufen sich der erste auf 200 Millionen, der zweite und dritte auf je 120 Millionen. Beim ersten Kredit wurden Verpflichtungen von 68 Millionen eingegangen. Der zweite Kredit wurde mit 116 Millionen praktisch ausgeschöpft, und auch beim dritten gehen die Schätzungen von einer vollständigen Ausschöpfung der bereitgestellten Mittel aus. Die Kantone beteiligen sich nicht am Impulsprogramm; hingegen entstehen ihnen teilweise ebenfalls Kosten, weil der Druck für die Bereitstellung von subventionierten Krippenplätzen steigt.

## 4 Beurteilung der Einhaltung der NFA-Prinzipien

### 4.1 Subsidiaritätsprinzip

Zwar sieht Artikel 116 Absatz 1 BV vor, dass der Bund Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen kann. Die Hauptzuständigkeit bei der familienergänzenden Kinderbetreuung liegt jedoch bei den Kantonen und Gemeinden, die über eine grössere Nähe zu den örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen verfügen. Mit dem befristeten Impulsprogramm im Bereich der Betreuungsinfrastrukturen finanziert der Bund jeweils während zwei Jahren rund einen Fünftel der Kosten von zusätzlichen Betreuungsplätzen. Dieses finanziell und zeitlich beschränkte Engagement des Bundes lässt sich mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip damit rechtfertigen, dass die grosse Nachfrage nach Betreuungsplätzen die Kraft der Kantone teilweise übersteigt.

### 4.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Der Bund finanziert das Impulsprogramm und bestimmt die Voraussetzungen für die Gewährung der finanziellen Mittel. Was die Kongruenz von Kostenträger und Entscheidträger angeht, wird die fiskalische Äquivalenz eingehalten. Die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf stellt ein wichtiges gesellschaftspolitisches Anliegen dar, und der Nutzen des Impulsprogramms kommt der Volkswirtschaft als Ganzes zu Gute, da der Aufbau eines bedarfsgerechten Angebots an Betreuungsplätzen einen wichtigen Beitrag zur Beseitigung des Fachkräftemangels leisten kann. Davon profitieren Bund, Kantone und Gemeinden. Das Impulsprogramm des Bundes lässt sich somit auch mit Blick auf die Übereinstimmung von Kostenträger und Nutzniesser rechtfertigen.

<sup>19</sup> BBI 2010 1631.

### **4.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone**

Wohl bewegt sich das Impulsprogramm in einem Kompetenzbereich der Kantone; es respektiert aber deren Interessen und tangiert insbesondere nicht deren Organisationsautonomie. Wie vorstehend dargelegt, haben auch die Kantone Interesse an mehr Betreuungsplätzen auf ihrem Gebiet, und der Bund erhofft sich mit dem Impulsprogramm, dass die Kantone ihrerseits vermehrt Massnahmen in diesem Bereich ergreifen. Durch den Einbezug der Kantone bei jeder Gewährung von Bundesfinanzhilfe bleiben sie über die Entwicklung des Angebots auf ihrem Gebiet informiert.

### **4.4 Zusammenfassende Beurteilung**

Die Hauptzuständigkeit bei der familienergänzenden Kinderbetreuung liegt bei den Kantonen. Das befristete Impulsprogramm des Bundes im Bereich der Betreuungsinfrastrukturen kann aber insofern als kompatibel mit den NFA-Prinzipien betrachtet werden, als dass die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie einen wichtigen Beitrag zur Verminderung des Fachkräftemangels leistet und damit der gesamten Volkswirtschaft zu Gute kommt.

## A.2 Prämienverbilligung für Kinder und Jugendliche in Ausbildung

### 1 Informationen und Fundstellen

Nummer und Titel des Geschäfts:	04.033: Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Prämienverbilligung
Name des Erlasses:	Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; Prämienverbilligung), AS 2005 3587
Beschluss:	18. März 2005

### 2 Gegenstand

Mit der Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes (KVG), welche auf Beginn 2006 in Kraft trat, wurde nach den gescheiterten Versuchen der Einführung eines bundesgesetzlich festgelegten Sozialziels für die Prämienverbilligung nach einer familienverträglichen Kompromisslösung gesucht. Im Vordergrund stand die Verbilligung der Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung. Die von den eidgenössischen Räten beschlossene Vorlage besteht im Wesentlichen aus einer neuen Gesetzesbestimmung in Artikel 65 Absätze 1<sup>bis</sup> und 6 KVG.

Die Umsetzung des politischen Anliegens erfolgt insbesondere mit den folgenden Massnahmen:

- Verbilligung der Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung für untere und mittlere Einkommen durch die Kantone um mindestens 50 Prozent mit einer Umsetzung auf Beginn 2007;
- die Festlegung des Bezügerkreises obliegt den Kantonen;
- Erhöhung der Bundesbeiträge mittels Bundesbeschluss gemäss der damals geltenden Finanzierungsaufteilung (Bund 2/3 und Kantone 1/3).

Die Vorlage stellt für Bund und Kantone im Wesentlichen eine Aufgabenintensivierung im Bereich der Prämienverbilligung dar. Die Gesetzesänderungen wurden allerdings noch vor Inkrafttreten der NFA beschlossen und umgesetzt. Mit der NFA erfolgte bei der Prämienverbilligung ein grundlegender Systemwechsel in der Finanzierung.

### 3 Finanzielle Auswirkungen

Gemäss einer Schätzung des Bundesamts für Gesundheit betrug die Mehrbelastung von Bund und Kantonen aus der Vorlage insgesamt rund 300 Millionen pro Jahr. Dies bedeutet für den Bund Mehrausgaben von 200 Millionen und für die Kantone von 100 Millionen pro Jahr. Seit der Einführung der NFA beläuft sich der Bundesbeitrag gemäss Artikel 66 Absatz 2 KVG auf 7,5 Prozent der Bruttogesundheitskosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Damit tragen heute Bund und Kantone je rund die Hälfte der Prämienverbilligungs-Ausgaben. Die durch die neue Aufgabenteilung verursachten Mehrbelastungen der Kantone wurden jedoch im Rahmen der NFA-Globalbilanz vollständig ausgeglichen.

### 4 Beurteilung der Einhaltung der NFA-Prinzipien

#### 4.1 Subsidiaritätsprinzip

Die Prämienverbilligung stellt ein bundesrechtlich geregeltes Subventionssystem zur Linderung der finanziellen Folgen der Kostenentwicklung in der sozialen Krankenversicherung des Bundes dar. Damit wird sichergestellt, dass den Versicherten in bescheidenen finanziellen Verhältnissen die Prämienlasten durch Bund und Kantone mindestens teilweise ausgeglichen werden. Allerdings belässt der Bund den Kantonen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die Festlegung von wesentlichen Eckpfeilern der kantonalen Prämienverbilligungs-Systeme. Dies betrifft in erster Linie die Höhe, den Kreis der Begünstigten und weitgehend auch das Verfahren und die Auszahlungsmodalitäten. Auch bei der Verbilligung der Kinderprämien und Prämien von jungen Erwachsenen in Ausbildung obliegt es den Kantonen, den Kreis der begünstigten Familien zu bestimmen. Zudem sind die Kantone frei, den Mindestverbilligungs-Satz von 50 Prozent zu überschreiten. Damit wird den in den Kantonen unterschiedlichen sozialen Verhältnissen gebührend Rechnung getragen. Zudem können die Kantone ihr Subventionssystem optimal auf die übrigen sozialpolitischen Massnahmen und auch auf ihre Steuerpolitik abstimmen.

#### **4.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz**

Hauptnutznießer der Vorlage sind die Versicherten in bescheidenen finanziellen Verhältnissen in den einzelnen Kantonen sowie die Kantonshaushalte. Den Hauptteil der Mehrbelastungen trug aber zum Zeitpunkt der Neuerungen in der Prämienverbilligung der Bund, während die Kantone über die Mittelverwendung bestimmen können. Zwar wurde mit der Einführung der NFA die Finanzierung der Prämienverbilligung grundlegend geändert. Allerdings wurde die ursprüngliche Lastenverteilung durch die Ausgleichszahlungen der Globalbilanz faktisch zementiert. Wird noch berücksichtigt, dass die Kantone aufgrund ihres Handlungsspielraums die Möglichkeit haben, die geschätzten Mehrausgaben in dieser Aufgabe mindestens teilweise zu kompensieren, so kann die Vorlage vor dem Hintergrund des Äquivalenzprinzips durchaus kritisch gewürdigt werden.

#### **4.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone**

Dem Kompetenzbereich der Kantone wird in der Vorlage Rechnung getragen. Den Kantonen wird bei der Umsetzung der Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung weitgehend freie Hand gegeben.

#### **4.4 Zusammenfassende Beurteilung**

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Bundesregelung für die Prämienverbilligung für Kinder und Jugendliche in Ausbildung das Subsidiaritätsprinzip soweit wie möglich berücksichtigt. Dasselbe gilt auch für die Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone. Kritischer beurteilt werden kann die Einhaltung des Äquivalenzprinzips.

## A.3 Familienzulagengesetz

### 1 Informationen und Fundstellen

Nummer und Titel des Geschäfts:	91.411: Pa.Iv. Fankhauser. Leistungen für die Familie
Name des Erlasses:	Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG), SR 836.2
Beschluss:	24. März 2006

### 2 Gegenstand

1991 wurde mit der Pa. Iv. Fankhauser bei den Familienzulagen die politische Debatte für eine Lösung auf Bundesebene wieder aufgenommen. Ergebnis der parlamentarischen Arbeiten war das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG), das am 24. März 2006 in der Schlussabstimmung von beiden Räten verabschiedet und in der Referendumsabstimmung vom 26. November 2006 angenommen wurde. Das per 1. Januar 2009 in Kraft getretene Gesetz sieht vor, dass die Kompetenz zum Erlass der Ausführungsbestimmungen und die Aufsicht zwischen Bund und Kantonen geteilt sind. Das FamZG bringt die gewünschte Vereinheitlichung und sieht in verschiedenen Fragen abschliessende Regelungen durch den Bund vor. Der Bund regelt die Einzelheiten betreffend die Anspruchsvoraussetzungen (Beginn und Ende des Anspruchs, Altersgrenzen, Begriff der Ausbildung, Weiterzahlung bei Beendigung des Lohnanspruchs infolge Krankheit, Unfall usw. und die Koordination mit Leistungen anderer Sozialversicherungen). Der Bund erlässt auch die Ausführungsbestimmungen und die Weisungen dort, wo eine Abgrenzung und Koordination zwischen den einzelnen Kantonen oder Anspruchsberechtigten nötig ist. Die Kantone können höhere Leistungen vorsehen, als sie das FamZG vorschreibt, oder sich auf die Mindestansätze beschränken. Die Kantone regeln Organisation und Finanzierung der Familienzulagen.<sup>20</sup>

Die Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen bleibt praktisch unverändert. Nur in einem Punkt, der Pflicht zur Einführung von Familienzulagen auch für Nichterwerbstätige, hatte das Gesetz eine zusätzliche Aufgabe für die Kantone zur Folge. Vor dem FamZG kannten nur die Kantone Freiburg, Genf, Jura und Wallis solche Leistungen.<sup>21</sup>

Am 1. Januar 2013 ist zudem eine Änderung des FamZG vom 18. März 2011 in Kraft getreten; seither haben auch alle Selbstständigerwerbenden in der Schweiz Anspruch auf Familienzulagen. Vor dieser gesamtschweizerischen Regelung sahen 13 Kantone Familienzulagen für Selbstständigerwerbende vor.

### 3 Finanzielle Auswirkungen

Die letzten Berechnungen über die mit der Einführung des FamZG verbundenen finanziellen Auswirkungen für Bund und Kantone sind im *Zusatzbericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates*<sup>22</sup> enthalten. Dem Bericht zufolge konnten die Kosten für die öffentlichen Haushalte sehr unterschiedlich ausfallen, je nach Verhalten der Unternehmen (Mehrbelastung äussert sich in Gewinnreduktion oder Preiserhöhung). Im ersten Fall habe die Einführung des Gesetzes die Kantone gesamthaft 85 Millionen gekostet und für den Bund haushaltsneutral umgesetzt werden können. Im zweiten Fall habe sie zu Mehreinnahmen von 40 Millionen für den Bund und 25 Millionen für die Kantone geführt.

<sup>20</sup> Das System der Familienzulagen in der Schweiz, [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) – Themen - Familie / Familienzulagen – Familienzulagen.

<sup>21</sup> BBI 1999 3235.

<sup>22</sup> BBI 2004 6887.

## **4 Beurteilung der Einhaltung der NFA-Prinzipien**

### **4.1 Subsidiaritätsprinzip**

Mit der Einführung dieses Gesetzes bestimmt der Bund Mindestleistungen, umschreibt die Kernbegriffe und vereinheitlicht zum Teil die Implementierung der Familienzulagen auf Bundesebene. Da bereits vor der Einführung des FamZG alle Kantone über eine Gesetzgebung zu den Familienzulagen verfügten, könnte argumentiert werden, das Subsidiaritätsprinzip sei verletzt worden. Die Kantone hatten die Frage ja über Jahrzehnte eigenständig und unabhängig handhaben können. Allerdings hatte der Bund seit 1945 verfassungsmässige Kompetenzen in diesem Bereich. Mit der Einführung des FamZG wollte der Gesetzgeber ein System vereinheitlichen, das zu komplex und heterogen und im Alltag mit offensichtlichen Unzulänglichkeiten bei der Praxis der Familienzulagen verbunden war. Die Kantone behielten weiterhin viel Handlungsspielraum, nicht nur bezüglich Aufbau und Organisation, sondern auch bei der Finanzierung der Familienzulagen. Das Subsidiaritätsprinzip kann in Bezug auf das FamZG somit als erfüllt beurteilt werden.

### **4.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz**

Seinen Verfassungskompetenzen entsprechend, kommt mit der Einführung des FamZG der Bund als neuer übergeordneter Entscheidungsträger zu den Kantonen hinzu. Der Kreis der Zahler und Nutzniesser bleibt hingegen im Wesentlichen unverändert. Die durch die neue Gesetzgebung entstandenen Mehrkosten fallen vor allem bei den Arbeitgebern und in zweiter Linie bei den Kantonen an. Der Gesetzgeber hat den Kantonen aber die Möglichkeit gegeben, den Kostenanstieg zu mildern, indem Artikel 20 Absatz 2<sup>23</sup> vorsieht, dass sie auch bei Nichterwerbstätigen Beiträge zur Finanzierung der Familienzulagen erheben können. Der Gesetzgeber liess den Kantonen bei der Einführung des Gesetzes generell grossen Spielraum. Die fiskalische Äquivalenz kann somit als eingehalten gelten.

### **4.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone**

Die Autonomie der Kantone nach Artikel 47 BV wird im Rahmen des FamZG respektiert. Die Kantone haben auch nach Inkrafttreten des FamZG per 1. Januar 2009 sehr grosse Autonomie bei Aufbau, Organisation und Finanzierung der Familienzulagen. Sie können das System der Familienzulagen weiterhin an die regionalen Anforderungen anpassen.

### **4.4 Zusammenfassende Beurteilung**

Das FamZG findet seine Legitimation bereits seit 1945 in der Bundesverfassung. Mit seiner Konkretisierung 2009 konnte ein gesamtschweizerisch klarer und einheitlicher Rechtsrahmen geschaffen werden, der den Kantonen zugleich weitgehende Autonomie beim Aufbau und bei der Finanzierung einräumt.

---

<sup>23</sup> FamZG Art. 20 Abs. 2.

## A.4 Infrastrukturfondsgesetz

### 1 Informationen und Fundstellen

Nummer und Titel des Geschäfts:	05.086: Infrastrukturfonds (Agglomerationsverkehr und Nationalstrassennetz)
Name des Erlasses:	Infrastrukturfondsgesetz (IFG), SR 725.13
Beschluss:	06. Oktober 2006

### 2 Gegenstand

Im Rahmen der NFA wurden die Strassenaufgaben zwischen Bund und Kantonen neu aufgeteilt. Insbesondere wurden die Nationalstrassen (mit Ausnahme der Netzfertigstellung, die nach alter Zuständigkeitsordnung organisiert bleibt und als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen weitergeführt wird) in die alleinige Zuständigkeit des Bundes überführt. Hingegen blieben die Beiträge des Bundes an Hauptstrassen als Verbundaufgabe bestehen, werden aber als Globalbeiträge ausgerichtet. Mit der neuen Verfassungsbestimmung für eine Bundesunterstützung des Agglomerationsverkehrs (BV Art. 86, Abs. 3, Bst. b<sup>bis</sup>) wurde zudem eine neue Verbundaufgabe geschaffen.

Für die NFA galt generell die Prämisse der Haushaltneutralität. Dies war insbesondere auch die Vorgabe bei der Neuverteilung der Aufgaben der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (vgl. auch Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005, BBI 2005, S. 6269). Die Botschaft des Bundesrates zum IFG berücksichtigte die NFA-Grundsätze: In die NFA-Globalbilanz wurden denn auch nur die altrechtlichen Hauptstrassenbeiträge des Bundes einbezogen.

Bei der Beratung des IFG ergänzte das Parlament die Aufgaben des Infrastrukturfonds mit zusätzlichen Pauschalbeiträgen an Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (Nutzniesser sind 13 Kantone). Weil diese nicht mehr in die Globalbilanz NFA einbezogen werden konnten, resultierte eine entsprechende Mehrbelastung des Bundes.

### 3 Finanzielle Auswirkungen

Der Beitrag des Bundes an die Kantone beträgt jährlich 40 Millionen (gesamthaft über 20 Jahre 800 Millionen; Preisstand Oktober 2005). Er bemisst sich anhand der Strassenlänge in den einzelnen Kantonen und wird um die jeweils aufgelaufene Teuerung erhöht. Der Beitrag ist bis zum Auslaufen des Infrastrukturfonds (2027) zu leisten.

### 4 Beurteilung der Einhaltung der NFA-Prinzipien

#### 4.1 Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip wird nicht verletzt. Die mit der NFA beschlossene Regelung zur Hauptstrassenfinanzierung wird grundsätzlich beibehalten. Durch die zusätzlich beschlossenen Beiträge an Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen wurde einzig der Umfang der Bundesleistungen an Hauptstrassen um rund 25 Prozent erhöht.

#### 4.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Man könnte den Umstand, dass diese zusätzlichen Beiträge ausserhalb der Globalbilanz NFA und damit ohne Rücksicht auf die geforderte Haushaltneutralität beschlossen wurden, als Beeinträchtigung der NFA-Grundsätze, insbesondere des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz, interpretieren.

Indessen ist zu berücksichtigen, dass diese neue Subvention im Kontext der ebenfalls neuen Unterstützung des Agglomerationsverkehrs durch den Bund eingeführt wurde. Sie schafft eine Art Ausgleich für die in Berggebieten und Randregionen höheren Strassenausgaben.

#### 4.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone

Der Kompetenzbereich der Kantone wird nicht tangiert. Die Ausrichtung der Beiträge erfolgt aufgrund eines feststehenden Schlüssels. Der Bund hat keinen Einfluss auf die konkrete Verwendung der Mittel.

#### **4.4 Zusammenfassende Beurteilung**

Mit der vom Parlament im Rahmen der Beratung des IFG zusätzlich eingeführten Unterstützung von Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen wurde der Grundsatz der Subsidiarität nicht verletzt. Hingegen wurde diese neue Subvention ohne Berücksichtigung der Globalbilanz NFA und der damit verbundenen Vorgabe der Haushaltneutralität beschlossen.

## A.5 Pärke von nationaler Bedeutung

### 1 Informationen und Fundstellen

Nummer und Titel des Geschäfts:	05.027: Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz. Teilrevision
Name des Erlasses:	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG), SR 451
Beschluss:	6. Oktober 2006

### 2 Gegenstand

Mit der Teilrevision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) wurde die Natur- und Landschaftspolitik des Bundes durch eine Rechtsgrundlage für die Errichtung und den Betrieb von Pärken von nationaler Bedeutung (Nationalpärke, regionale Naturpärke, Naturerlebnispärke) ergänzt. Der Bund fördert nach dem Prinzip der Freiwilligkeit Pärke, die auf regionalen Initiativen beruhen, von der lokalen Bevölkerung getragen werden und in ein kantonales Programm eingebunden sind. Der Bund anerkennt bei Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen einen Park und verleiht dessen Trägerschaft das Label „Park von nationaler Bedeutung“. Er gewährt den Kantonen im Rahmen der bewilligten Kredite und auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Finanzhilfen an die Errichtung, den Betrieb und die Qualitätssicherung der Pärke, wenn die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen. Eine finanziell angemessene Beteiligung der Kantone und Gemeinden, deren Gebiet in den Park einbezogen ist, sowie allfälliger Dritter ist die Voraussetzung für Bundesbeiträge. Es obliegt den Kantonen, lokale Initiativen zu fördern und gegenüber dem Bund zu vertreten. Die Kantone begleiten die regionalen Initiativen bei der Errichtung und dem Betrieb.

### 3 Finanzielle Auswirkungen

Der bundesrätliche Vorschlag sah keine finanzielle Beteiligung des Bundes an den Pärken vor. Im Rahmen der Beratung beschloss das Parlament indessen, dass der Bund den Kantonen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Finanzhilfen gewähren kann. Die Bundesbeteiligung hat das Parlament damit begründet, dass der Bund die Regeln für die Pärke und deren Zertifizierung festlegt. Die Beiträge betragen in den letzten Jahren rund 10 Millionen pro Jahr.

### 4 Beurteilung der Einhaltung der NFA-Prinzipien

#### 4.1 Subsidiaritätsprinzip

Gemäss Subsidiaritätsprinzip übernimmt der Bund Aufgaben, wenn deren Erfüllung die Kraft der Kantone übersteigt, eine dezentrale Lösung ineffizient ist oder landesweit einheitliche Regeln und Standards, beispielsweise aus technischen Gründen, geboten sind. Ersteres Kriterium ist grundsätzlich nicht erfüllt, da der Umfang der jährlich benötigten Mittel für den Aufbau und Betrieb eines Parks die Finanzkraft der Kantone in der Regel nicht übersteigt. Ebenso können dezentrale Lösungen aufgrund der regional unterschiedlichen Ausgangslagen durchaus effizient sein, weshalb den Parkträgern in der Ausgestaltung der Pärke auch ein grosser Spielraum gewährt wurde. Eine einheitliche Regelung durch den Bund (u.a. durch die Vorgabe der Kriterien für das Parklabel) hat den Vorteil, dass ein landesweit einheitlicher Standard eine Gleichbehandlung aller Parkinitiativen in Bezug auf die Labelvergabe gewährleistet, eine einheitliche landschaftliche und ökologische Qualität der Pärke schweizweit sicherstellt und somit die Vermarktung der Pärke erleichtert. Der Bundesrat hat daher in den Ausführungsvorschriften Mindestanforderungen für die Förderung von Pärken festgelegt, indem er für jeden Parktyp konkrete Merkmale vorschreibt. Gleichzeitig verbleibt ein grosser Handlungsspielraum bei Kantonen und Gemeinden: Sie ergreifen die Initiative für ein Parkprojekt, bestimmen deren Umfang und Ausgestaltung im Wesentlichen und sind für die Erstellung des Finanzierungskonzeptes zuständig. Vor diesem Hintergrund hätte die vom Bundesrat vorgeschlagene Ausgestaltung der Aufgabenteilung (einheitliche Schaffung von Parkkategorien auf Bundesebene, konkrete Umsetzung durch Kantone) dem Subsidiaritätsprinzip entsprochen. Hingegen ist die vom Parlament eingeführte Subventionierung von Pärken aus Sicht des Subsidiaritätsprinzips zu hinterfragen: Zwar ist eine einheitliche landschaftliche und ökologische Qualität auch von nationalem Nutzen, eine Finanzierung der Pärke hätte aber die Kraft der Kantone in der Regel nicht überschritten.

#### **4.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz**

Die Errichtung von Parks von nationaler Bedeutung soll Mehrwerte erzeugen, die ein regionales Wirtschafts- und Investitionswachstum bewirken und somit Arbeitsplätze in der Region (z.B. im Tourismussektor) schaffen. Hauptnutznießer der Parks sind aufgrund der regional gesteigerten Wertschöpfung die einzelnen Regionen und Kantone. Daher muss die relativ hohe Kostenbeteiligung des Bundes insbesondere bei regionalen Naturparks und Naturerlebnisparks mit Blick auf das fiskalische Äquivalenzprinzip hinterfragt werden.

#### **4.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone**

Dem Kompetenzbereich der Kantone wird in der Vorlage gebührend Rechnung getragen. Obwohl der Bund für die Vergabe des Labels und die Gewährung von Finanzhilfen gewisse Mindestanforderungen festgelegt hat, bleibt den Kantonen bzw. den Projektträgern bei der Ausgestaltung der Parks ein grosser Spielraum.

#### **4.4 Zusammenfassende Beurteilung**

Der Nutzen der Parks und die Zuständigkeit bei deren Ausgestaltung liegen hauptsächlich bei den Kantonen. Vor diesem Hintergrund ist das finanzielle Bundesengagement aus Sicht der NFA-Prinzipien zu hinterfragen.

## A.6 Familienzulagen Landwirtschaft

### 1 Informationen und Fundstellen

Nummer und Titel des Geschäfts:	06.038: Agrarpolitik 2011. Weiterentwicklung
Name des Erlasses:	Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG), SR 836.1
Beschluss:	5. Oktober 2007

### 2 Gegenstand

Mit der Gesetzesänderung wurden die Familienzulagen in der Landwirtschaft an diejenigen der Arbeitnehmer ausserhalb der Landwirtschaft angepasst. Dies bedingte eine Aufhebung der Einkommensgrenze für selbständig erwerbende Landwirte und eine Erhöhung der Ansätze der Kinderzulagen von 175 Franken pro Monat auf 190 Franken pro Monat im Talgebiet. Da der Zuschlag von 20 Franken im Berggebiet beibehalten wurde, wurden die Ansätze fürs Berggebiet von 195 Franken pro Monat auf 210 Franken pro Monat angehoben. Mit der Aufhebung der Einkommensgrenze für die Auszahlung von Kinderzulagen wurde der Kreis der bezugsberechtigten Bauernfamilien erweitert.

### 3 Finanzielle Auswirkungen

Die Ausgaben für die Familienzulagen in der Landwirtschaft betragen 2005 für den Bund 74,8 Millionen (zwei Drittel) und für die Kantone 37,4 Millionen (ein Drittel). In der Botschaft wurden die Mehrkosten für den Bund infolge der 2008 in Kraft getretenen Gesetzesänderung auf rund 20 Millionen und für die Kantone auf rund 10 Millionen geschätzt. Die Kostenanteile von Bund und Kantonen gemäss Artikel 18 Absatz 4 und Artikel 19 FLG blieben unverändert.

### 4 Beurteilung der Einhaltung der NFA-Prinzipien

#### 4.1 Subsidiaritätsprinzip

Bei den Familienzulagen in der Landwirtschaft handelt es sich um bundesrechtlich geregelte Kinder- und Ausbildungszulagen für selbständig Erwerbende oder Angestellte in der Landwirtschaft. Im Vergleich zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG), das schweizweit einen einheitlichen Mindestanspruch aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Kinder- und Ausbildungszulagen vorgibt, legt das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) die Höhe der Zulagen landesweit einheitlich fest. Zwar richten einzelne Kantone einen ausserhalb des FLG finanzierten Zuschuss aus, um die Familienzulagen in der Landwirtschaft denjenigen ausserhalb der Landwirtschaft anzugleichen. Dies ändert jedoch nichts daran, dass das FLG den Kantonen weder bei der Höhe und Dauer der Zulagen noch beim Kreis der Begünstigten Spielraum gewährt. Daher kann festgestellt werden, dass beim am 1. Januar 1953 eingeführten FLG vom Subsidiaritätsprinzip abgewichen wurde. Im Rahmen der am 5. Oktober 2007 beschlossenen Gesetzesänderung wurden indes lediglich der Kreis der Begünstigten erweitert und die Höhe der Zulagen angepasst. Damit hat das Parlament zwar am bisherigen Grundsatz der einheitlichen Regelung festgehalten, ist jedoch nicht weiter vom Subsidiaritätsprinzip abgewichen.

#### 4.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Hauptnutzniesser der Gesetzesänderung sind nicht Bund oder Kantone, sondern die in der Landwirtschaft tätigen Familien mit Kindern im bezugsberechtigten Alter. Indem die Kinder- und Ausbildungszulagen erhöht wurden, stieg das Haushaltsbudget dieser Familien. Ebenso erhöhte sich das Haushaltsbudget derjenigen Bauernfamilien, welche aufgrund der Einkommensgrenze bisher keine Zulagen erhalten haben. Zwar profitieren von den zusätzlich zur Verfügung stehenden Mitteln im Haushaltsbudget über höhere Konsumausgaben auch das lokale Gewerbe und damit die Gemeinden. Da jedoch der Hauptnutzen nicht bei einem Gemeinwesen (Bund/Kantone) anfällt, lässt sich das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz aus der Sicht der Kongruenz von Nutzniessern und Kostenträgern kaum beurteilen.

Da mit der 2008 in Kraft getretenen Gesetzesänderung der 1953 eingeführte und bis anhin angewandte Kostenverteilungsschlüssel (zwei Drittel Bund, ein Drittel Kantone) unverändert blieb, trägt der Bund (und damit die Steuerzahler) weiterhin den Hauptteil der Kosten. Da der Bund gleichzeitig die Höhe der landwirtschaftlichen Familienzulagen abschliessend festlegt und die Kosten zum grösseren Teil

trägt, kann die fiskalische Äquivalenz mit Blick auf die Kongruenz von Kostenträgern und Entscheidungsträgern als weitgehend eingehalten betrachtet werden. Sie ist nicht vollständig eingehalten, da die Kantone trotz ihrem finanziellen Beitrag über keine Entscheidkompetenz verfügen.

#### **4.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone**

Die Gesetzesbestimmungen zu den Familienzulagen für die Landwirtschaft weisen den Kantonen keine Kompetenzen zu. Dies hat sich auch mit der Gesetzesrevision nicht geändert.

#### **4.4 Zusammenfassende Beurteilung**

Mit der vorliegenden Revision des FLG wurden zwar die landwirtschaftlichen Familienzulagen erhöht und der Bezügerkreis ausgeweitet, an der Aufgabenteilung und Finanzierung wurde indessen keine Änderung vorgenommen. Somit tangierte die Gesetzesrevision die NFA-Prinzipien nicht.

## A.7 Spitalfinanzierung

### 1 Informationen und Fundstellen

Nummer und Titel des Geschäfts:	04.061: Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Spitalfinanzierung
Name des Erlasses:	Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; Spitalfinanzierung), AS 2008 2049 und AS 2009 4755
Beschluss:	21. Dezember 2007

### 2 Gegenstand

Die Neuordnung der Spitalfinanzierung, welche auf Beginn 2009 in Kraft trat respektive im Bereich der Fallpauschalen und deren Finanzierungsregeln seit Anfang 2012 umgesetzt wird, verfolgt vor allem drei Ziele: Erstens sollen die systemhemmenden Unklarheiten in der Spitalfinanzierung beseitigt und die im Krankenversicherungsgesetz (KVG) verankerten Grundsätze konsequent umgesetzt werden. Dies bedeutet in erster Linie, dass eine klare Aufteilung der Finanzierung der Spitalkosten zwischen den Krankenversicherern und den Kantonen zu bestimmen war. Zweitens wird angestrebt, dass zur Schaffung von Transparenz und eines Anreizes zur Effizienzsteigerung die Finanzierung der Spitalkosten durch die Krankenversicherung neu leistungsbezogen erfolgen soll. Drittens werden Verbesserungen in der Spitalplanung der Kantone anvisiert.

Diese Ziele sollen insbesondere mit den folgenden Massnahmen erreicht werden:

- Festlegung eines neuen Finanzierungsschlüssels für stationäre Pflichtleistungen in den Spitälern wie folgt: Kantone mindestens 55% und obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) maximal 45%, mit einer für die Kantone vorteilhaften Übergangsregelung für ihre Beiträge bis Ende 2016 (Festlegung von Beiträgen für Kantone, deren Prämien unter dem schweizerischen Durchschnitt liegen, zwischen 45 und 55%);
- Einführung von leistungsbezogenen Pauschalen, in der Regel Fallpauschalen für die verschiedenen Spitalleistungen;
- Gleichstellung öffentlicher und privater Spitäler, welche auf den kantonalen Spitallisten figurieren;
- erweiterte Spitalwahl in der ganzen Schweiz;
- besser koordinierte Spitalplanung der Kantone.

Mit der Vorlage werden im Wesentlichen die Finanzierungsanteile der OKP und der Kantone an die stationären Spitalleistungen festgelegt sowie Systemoptimierungen anvisiert, welche die Kostenentwicklung in der OKP in der Zukunft eindämmen sollen.

### 3 Finanzielle Auswirkungen

Die Schätzungen der finanziellen Auswirkungen der Vorlage unterliegen angesichts der vielen Bestimmungsfaktoren und der in diesem Zusammenhang zu treffenden Annahmen sehr grossen Unsicherheiten. Gemäss einer groben Schätzung des Bundesamts für Gesundheit (BAG) beträgt die Mehrbelastung der Kantone auf lange Sicht rund 0,7-1,1 Milliarden pro Jahr. Dies ist im Wesentlichen auf eine Kombination zweier Faktoren zurückzuführen. Erstens gelten die gleichen Finanzierungsregeln für öffentliche, öffentlich subventionierte und private Spitäler, wenn sie auf einer kantonalen Liste aufgeführt sind. Zweitens wird die Finanzierung durch die Grundversicherung und die Kantone auf Leistungen ausgeweitet, welche bisher durch die Zusatzversicherungen und die Versicherten bezahlt wurden. Die Gesundheitsdirektorenkonferenz der Kantone (GDK) kommt bei Ihren eigenen Schätzungen auf höhere Mehrausgaben, nämlich rund 1,0-1,4 Milliarden pro Jahr. Die OKP dürfte gemäss Schätzungen des BAG mit rund 0,3 bis 0,5 Milliarden zusätzlich belastet werden. Grössere Entlastungen sind insbesondere bei den Zusatzversicherungen zu erwarten. Die geplante und bereits laufende Evaluation der Spitalfinanzierung wird nicht zuletzt auch zur Frage der finanziellen Auswirkungen der Vorlage insbesondere auf die OKP und die Kantone detailliertere Informationen liefern. Erste Resultate hierzu werden im Verlaufe des nächsten Jahres vorliegen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die bundesrätliche Vorlage für die neue Spitalfinanzierung von deutlich geringeren Lastenverschiebungen ausgegangen ist. Die Änderungen an der Vorlage des Bundesrats, welche zu den geschätzten höheren Mehrausgaben der Kantone führen, wurden erst im Rahmen der parlamentarischen Beratung zur Diskussion gestellt und schliesslich auch beschlossen (v.a. erweiterte Spitalwahl).

## **4 Beurteilung der Einhaltung der NFA-Prinzipien**

### **4.1 Subsidiaritätsprinzip**

Die Vorlage regelt in erster Linie den prozentualen Finanzierungsanteil der OKP und der Kantone im Bereich der stationären Spitalleistungen. Mit der Einführung von Fallpauschalen und der Gleichbehandlung von Spitälern werden weitere wesentliche und im Gesamtinteresse nötige Rahmenbedingungen in der Spitalfinanzierung gesetzt. Weil die OKP eine für die ganze Bevölkerung obligatorische Sozialversicherung ist und massgeblich zur Finanzierung von Spitalleistungen beiträgt, ist eine in allen Kantonen gültige Finanzierungslösung in der gesamten Schweiz notwendig. Nur eine bundesrechtliche Regelung kann sicherstellen, dass die Versicherten im Krankheitsfall nach den gleichen Grundsätzen behandelt werden. Dies gilt umso mehr, als die Spitalleistungen aufgrund der demografischen Entwicklung und der Morbidität ohne allzu grosse regionale Unterschiede schweizweit zunehmen. Zudem sorgt das einheitliche Bundesrecht für faire und gleiche Wettbewerbsbedingungen unter den Leistungserbringern. Ohne solche regulatorischen Massnahmen wären Wettbewerbsverzerrungen im Gesundheitsmarkt zu erwarten. Gerade dieser in der Vergangenheit festgestellte Mangel war einer der Hauptgründe für die neue Spitalfinanzierungsvorlage. Dem Subsidiaritätsprinzip wird insbesondere im Zusammenhang mit den offen formulierten Regelungen zur Spitalplanung in den Kantonen Rechnung getragen. Der Bund ist hier gemäss Artikel 39 Absatz 2<sup>ter</sup> KVG lediglich befugt, „einheitliche Planungskriterien auf der Grundlage von Qualität und Wirtschaftlichkeit“ zu erlassen. Dies bedeutet, dass die in Spitalangelegenheiten zuständigen Kantone in dieser für die Zukunft der Spitallandschaft wichtigen Frage einen erheblichen Handlungsspielraum haben.

### **4.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz**

Finanzielle Hauptnutznießer der Vorlage sind die Zusatzversicherungen respektive deren Versicherte in der ganzen Schweiz, indem ihre Prämien in der Zukunft weniger stark ansteigen oder gar sinken werden. Die Kantone werden ihrerseits erhebliche Mehrkosten zu tragen haben, was in der Vergangenheit nicht zuletzt mit Verweis auf das Äquivalenzprinzip kritisiert worden ist. So wird argumentiert, dass sich der Nutzen zu einem guten Teil auf nationaler Ebene ergibt, während die Kosten schwerge­wichtig bei den Kantonen anfallen und die Entscheidkompetenzen von Bund und Kantonen und die Kostentragung nicht übereinstimmen. Dass sich die eidgenössischen Räte schliesslich für diese Finanzierungsregelung ausgesprochen haben, ist insofern sachgerecht, als die Kantone für die Spitäler zuständig sind und auch verschiedene Instrumente erhalten, mit welchen sie die Kostenentwicklung im Spitalbereich stark beeinflussen können. Würde dagegen der Bundeshaushalt die Mehrkosten der Vorlage tragen, käme es zu einer Bundesfinanzierung von Aufgaben in der Zuständigkeit der Kantone. Mit einer solchen Lastenverschiebung von den Kantonen zum Bund käme es zu einem offensichtlichen Verstoss gegen das Äquivalenzprinzip. Mit der erwähnten Übergangsregelung für die Festlegung des Finanzierungsanteils der Kantone mit unterdurchschnittlichen OKP-Prämien wird dem Äquivalenzprinzip dagegen Rechnung getragen. Auch eine gut aufgebaute und strikt umgesetzte Spitalplanung in den Kantonen kann positive Auswirkungen auf die von den Kantonen zu tragenden Ausgaben haben. Schliesslich dürfte die Einführung von Fallpauschalen längerfristig einen positiven Effekt auf die Spitalkostenentwicklung ausüben, womit die Kantone und auch die im Kantonsgebiet wohnenden Versicherten von dieser Bundesregelung profitieren können.

### **4.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone**

Dem Kompetenzbereich der Kantone wird in der Vorlage gebührend Rechnung getragen. Der Handlungsspielraum der Kantone im Spitalbereich wird mit der Vorlage nur soweit eingeschränkt, als dies im gesamtwirtschaftlichen Interesse nötig ist. Dies betrifft erstens die verschiedenen einzu­haltenden Rahmenbedingungen in der Spitalfinanzierung und zweitens den ab 2017 geltenden Finanzierungsanteil der Kantone an den Spitalkosten von mindestens 55 Prozent. Gerade mit der Spitalplanung verfügen die Kantone aber über ein wesentliches Instrument zur Kostensteuerung in diesem Bereich.

### **4.4 Zusammenfassende Beurteilung**

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Bundesregelung für die Spitalfinanzierung dem Subsidiaritätsprinzip soweit wie möglich Rechnung trägt. Dasselbe gilt auch für den Kompetenzbereich der Kantone. Umstrittener ist dagegen die Frage der Einhaltung des Äquivalenzprinzips. Aus Sicht des Bundesrats ist die fiskalische Äquivalenz gewahrt, da die Kantone massgeblichen Einfluss auf die Kostenentwicklung im Spitalwesen nehmen können. Die Vorlage stellt einen durch die eidgenössischen Räte bewusst gefällten politischen Entscheid dar, welcher auch Rücksicht auf die bestehende Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Spitalbereich nimmt.

## A.8 Neuordnung Pflegefinanzierung

### 1 Informationen und Fundstellen

Nummer und Titel des Geschäfts:	05.025: Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung
Name des Erlasses:	Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung, AS 2009 3517
Beschluss:	13. Juni 2008

### 2 Gegenstand

Mit der Neuordnung der Pflegefinanzierung, welche auf Beginn 2011 in Kraft trat, werden vor allem zwei Ziele verfolgt. Erstens sollen die finanziellen Lasten für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) aufgrund von altersbedingten Pflegeleistungen begrenzt werden. Zweitens wird angestrebt, dass die sozialpolitisch schwierige Situation bestimmter Gruppen von pflegebedürftigen Personen entschärft wird.

Diese Ziele sollen insbesondere mit den folgenden Massnahmen erreicht werden:

- Beitrag der obligatorischen Krankenpflegeversicherung an die Pflegeleistungen, die aufgrund einer ärztlichen Anordnung und eines ausgewiesenen Pflegebedarfs zu Hause, in Tages- und Nachtstrukturen oder im Pflegeheim erbracht werden;
- betragsmässige und zeitliche Limitierung der Beiträge der OKP und der Kantone an die Kosten für die ärztlich angeordnete Akut- und Übergangspflege mit einem Verteilschlüssel gemäss den Regeln der Spitalfinanzierung (mindestens 55% Kantone; maximal 45% OKP, vgl. hierzu auch Vorlage im Anhang A.7);
- Begrenzung der von den Sozialversicherungen nicht gedeckten Pflegekosten zulasten der Versicherten auf höchstens 20 Prozent des vom Bundesrat festzulegenden maximalen Pflegebeitrags mit einer Restfinanzierung durch die Kantone;
- Einführung einer Hilflosenentschädigung AHV/IV für leichte Hilflosigkeit;
- Erhöhung der Freibeträge für den sogenannten Vermögensverzehr bei den Ergänzungsleistungen.

Mit der Vorlage werden im Wesentlichen die Finanzierungsanteile im Pflegebereich zwischen der OKP, den Versicherten und den Kantonen neu geregelt.

### 3 Finanzielle Auswirkungen

Gemäss einer groben Schätzung des Bundesamts für Gesundheit beträgt die Mehrbelastung der Kantone rund 400 Millionen pro Jahr. Die GDK kommt bei ihren eigenen Schätzungen auf eine vergleichbare Grössenordnung. Dabei verursacht die Regelung für die Restfinanzierung rund drei Viertel der Mehrbelastung. Etwa ein Viertel der zusätzlichen Ausgaben ist auf den mit der neuen Spitalfinanzierung festgelegten Kostenteiler zwischen Kantonen und der OKP zurückzuführen. In der OKP ist längerfristig mit einer geringen Entlastung zu rechnen. Der Bundeshaushalt wird insbesondere durch erhöhte Ergänzungsleistungen im Umfang von rund 30 Millionen pro Jahr stärker belastet.

Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die bundesrätliche Vorlage für die Neuordnung der Pflegefinanzierung von keinen grösseren Lastenverschiebungen zwischen der OKP und dem Bund sowie den Kantonen ausgegangen ist. Während sich die Finanzierungsbeiträge der OKP kaum verändert hätten, wurden gemäss bundesrätlicher Botschaft Mehrbelastungen von Bund und Kantonen in der Grössenordnung von 60-80 Millionen pro Jahr erwartet. Die Änderungen an der Vorlage des Bundesrats, welche zu den geschätzten höheren Mehrausgaben der Kantone von jährlich 400 Millionen führen, wurden erst im Rahmen der parlamentarischen Beratung zur Diskussion gestellt und schliesslich auch beschlossen (Restfinanzierungsregelung, neuer Finanzierungsschlüssel für die Akut- und Übergangspflege gemäss der Spitalfinanzierungsvorlage).

### 4 Beurteilung der Einhaltung der NFA-Prinzipien

#### 4.1 Subsidiaritätsprinzip

Die Vorlage regelt in erster Linie den Finanzierungsbeitrag der OKP und der Kantone sowie der Versicherten im Bereiche der Pflegeleistungen. Diese Dienstleistungen werden vorwiegend ambulant und in den Pflegeheimen erbracht. Weil die OKP eine bundesweite Sozialversicherung ist und massgeblich zur Finanzierung von Pflegeleistungen beiträgt, ist dennoch eine einheitliche Finanzierungslösung

in der Schweiz notwendig. Nur eine bundesrechtliche Regelung kann sicherstellen, dass die Versicherten in der Schweiz im Pflegefall nach den gleichen Grundsätzen behandelt werden. Dies gilt umso mehr, als die Pflegeleistungen aufgrund der demographischen Entwicklung ohne allzu grosse regionale Unterschiede schweizweit zunehmen. Zudem sorgt das einheitliche Bundesrecht für faire und gleiche Wettbewerbsbedingungen unter den Leistungserbringern. Ohne solche regulatorischen Massnahmen wären durch unterschiedliche Finanzierungsprinzipien Wettbewerbsverzerrungen im Gesundheitsmarkt zu erwarten.

#### **4.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz**

Hauptnutzniesser der Vorlage ist die OKP respektive sind die Versicherten in der ganzen Schweiz, indem ihre Prämien in der Zukunft weniger stark ansteigen werden als dies gemäss vorangegangenen Recht der Fall gewesen wäre. Der Entlastungseffekt dürfte sich allerdings erst längerfristig in spürbarem Ausmass einstellen. Zudem ziehen die pflegebedürftigen Versicherten einen direkten Nutzen aus der gesetzlichen Begrenzung der von ihnen zu bezahlenden Pflegekosten. Bei den Kantonen führt insbesondere die Restfinanzierung zu entsprechenden Mehrausgaben, was in der Vergangenheit nicht zuletzt mit Verweis auf das Äquivalenzprinzip kritisiert worden ist. So wird argumentiert, dass sich der Nutzen der Vorlage vor allem auf nationaler Ebene ergibt, während die Kosten schergewichtig bei den Kantonen anfallen und die Entscheidkompetenzen von Bund und Kantonen und die Kostentragung nicht übereinstimmen. Dass sich die eidgenössischen Räte schliesslich für diese Finanzierungsregelung ausgesprochen haben, ist insofern sachgerecht, als die Kantone für die Gesundheitsversorgung zuständig sind. Sie sind auch verantwortlich für die Finanzierung der über den Existenzbedarf hinausgehenden Ergänzungsleistungen, die in der Pflegefinanzierung eine wichtige Rolle spielen, sowie für die Sozialhilfe. Würde der Bund die Mehrkosten der Vorlage tragen, käme es zu einer Bundesfinanzierung von Aufgaben in der Zuständigkeit der Kantone. Eine solche Lastenverschiebung von den Kantonen zum Bunde wäre ein offensichtlicher Verstoss gegen das Äquivalenzprinzip.

#### **4.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone**

Dem Kompetenzbereich der Kantone wird in der Vorlage gebührend Rechnung getragen. Die Fragestellung ist insbesondere im Bereich der von den Kantonen zu leistenden Restfinanzierung relevant. Hier wird den Kantonen für die Umsetzung freie Hand gegeben. Die konkrete Ausgestaltung der Restfinanzierung obliegt nämlich den Kantonen. In der Praxis werden in den Kantonen denn auch unterschiedliche Lösungen umgesetzt.

#### **4.4 Zusammenfassende Beurteilung**

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Bundesregelung für die Pflegefinanzierung dem Subsidiaritätsprinzip nicht widerspricht. Es ist auch festzuhalten, dass der Kompetenzbereich der Kantone soweit wie möglich berücksichtigt ist. Umstrittener ist dagegen die Frage der Einhaltung des Äquivalenzprinzips. Da die Kantone für die Gesundheitsversorgung zuständig sind, ist die durch die eidgenössischen Räte bewusst beschlossene Finanzierungsregelung insgesamt aber sachgerecht, indem sie Rücksicht auf die bestehende Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Pflegebereich nimmt.

## A.9 Revision des Vormundschaftsrechts

### 1 Informationen und Fundstellen

Nummer und Titel des Geschäfts:	06.063: Zivilgesetzbuch. Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht
Name des Erlasses:	Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht), SR 210
Beschluss:	19. Dezember 2008

### 2 Gegenstand

Mit der per 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Änderung des Zivilgesetzbuches wurde das seit 1912 nahezu unveränderte Vormundschaftsrecht den heutigen Verhältnissen und Anschauungen angepasst. Wesentliche Verfahrensgrundsätze für den Kindes- und Erwachsenenschutz wurden gesamtschweizerisch vereinheitlicht und im Zivilgesetzbuch verankert.

Dabei wurde zum einen das Ziel verfolgt, das Selbstbestimmungsrecht schwacher und hilfsbedürftiger Menschen zu fördern. So kann eine handlungsunfähige Person mit einem so genannten Vorsorgeauftrag ihre Betreuung und rechtliche Vertretung im Fall ihrer Urteilsunfähigkeit privat regeln. Zudem kann sie mit einer Patientenverfügung im Voraus festlegen, welchen medizinischen Massnahmen sie zustimmt beziehungsweise hierfür eine zustimmungsberechtigte Person bestimmen.

Zum anderen ging es bei dieser Revision auch darum, dass mit den neuen vormundschaftlichen Massnahmen dem Verhältnismässigkeitsprinzip besser Rechnung getragen wird. Dank massgeschneiderten Massnahmen soll sichergestellt werden, dass nur so viel staatliche Betreuung erfolgt wie nötig ist. Hierzu wurden die bisherigen vormundschaftlichen Massnahmen zu einem einheitlichen Instrument der Beistandschaft zusammengeführt.

Um die von Fachleuten in diesem Bereich schon lange geforderte Professionalisierung voranzutreiben, werden ferner alle Entscheide im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz neu bei einer Fachbehörde konzentriert. Es steht den Kantonen frei, ob sie hierfür eine Verwaltungsbehörde oder ein Gericht einsetzen.

### 3 Finanzielle Auswirkungen

Für den Bund brachte diese Gesetzesanpassung geringfügige finanzielle Auswirkungen mit sich. In der Botschaft war von zusätzlichen 250'000 Franken für die Informatik die Rede. Die Auswirkungen der Vorlage auf die Kantone sind schwer abschätzbar. Aufgrund der neuen Gesetzesbestimmungen wurde ein Reorganisationsprozess in Gang gesetzt, welcher je nach Kanton und vorhandenen Strukturen mehr oder weniger Anpassungsbedarf zur Folge hatte. Die Einführung der neuen Massnahmen geht mit einem gewissen Initialaufwand einher, der aber zurückgehen sollte, sobald die heutigen Strukturen angepasst worden sind und sich das System eingespielt hat. Dies hat der Bundesrat auch im Rahmen seiner Antwort zur „Interpellation Vitali 14.3030 KESB. Notwendiges von Wünschenswertem trennen“ betont.

### 4 Beurteilung der Einhaltung der NFA-Prinzipien

#### 4.1 Subsidiaritätsprinzip

Die Verantwortung im Bereich Vormundschaftswesen liegt bei den Kantonen. An der bisherigen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen hat sich aufgrund der neuen gesetzlichen Regelungen nichts geändert. Mit Hilfe der neuen gesetzlichen Bestimmungen werden lediglich eine Modernisierung und Vereinheitlichung des Vormundschaftswesens sowie eine landesweite Gleichbehandlung angestrebt. Im Zivilgesetzbuch werden dazu gewisse bundesrechtlich einheitliche Standards verankert. Bei der konkreten Umsetzung wird den Kantonen aber ein Handlungsspielraum gewährt. Das Subsidiaritätsprinzip wird daher nicht verletzt.

#### 4.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Die neuen Vorschriften in diesem Bereich können als „personenschutzrechtliche“ Vorgaben bezeichnet werden. Die Umsetzung dieser Regelungen durch die Kantone stellt eine Vollzugsaufgabe gemäss Artikel 46 Absatz 1 BV dar, bei welcher die Kantone das Bundesrecht in der Regel entschädigungslos umsetzen. Entscheid- und Kostenträger können dabei auseinanderfallen, was aber nament-

lich im Rahmen der Beurteilungskriterien in Kapitel 3.3 des vorliegenden Berichts gerechtfertigt ist: Die Kantone können den Vollzug dieser Bestimmung weitgehend mit ihrer vorhandenen „Infrastruktur“ bewältigen, und der Bund beschränkt sich auf eine Organisations- oder Koordinationsfunktion. Nach Ansicht des Bundesrates kann somit keine Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz geltend gemacht werden.

#### **4.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone**

Die neuen Vorgaben des Bundes betreffend Fachbehörde könnten als Eingriff in die Organisationsautonomie der Kantone betrachtet werden: Das Gesetz sieht grundsätzlich vor, dass die Fachbehörde Entscheide mit mindestens drei Personen fällt. Die Kantone können aber unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen davon erlassen. Bei der neuen Regelung steht jedoch das übergeordnete Interesse eines schweizweit einheitlichen und professionalisierten Vormundchaftswesens im Vordergrund. Die Vorgaben des Bundes können somit als verhältnismässig eingestuft werden. Beim damit einhergehenden Mehraufwand sollte es sich wie zuvor bereits beschrieben vor allem um einen Initiaufwand handeln.

#### **4.4 Zusammenfassende Beurteilung**

Mit den neuen Regelungen im Erwachsenenschutz wird nichts an der bisherigen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen geändert, und das Subsidiaritätsprinzip wird eingehalten. Die Umsetzung dieser Regelungen durch die Kantone stellt eine Vollzugsaufgabe gemäss Artikel 46 Absatz 1 BV dar; die Kantone können den Vollzug weitgehend mit vorhandenen Mitteln bewältigen. Der Kompetenzbereich der Kantone wird zwar durch die neuen gesetzlichen Vorschriften tangiert (Organisationsautonomie). Mit Blick auf das übergeordnete Interesse eines schweizweit einheitlichen und professionalisierten Vormundchaftswesens werden die Vorgaben des Bundes jedoch als verhältnismässig erachtet.

## A.10 Gebäudesanierungsprogramm

### 1 Informationen und Fundstellen

Nummer und Titel des Geschäfts:	02.473: Pa.IV Hegetschweiler. CO <sub>2</sub> -Gesetz. Anreize für energetisch wirksame Massnahmen im Gebäudebereich. 09.067 Für ein Gesundes Klima. Volksinitiative. CO <sub>2</sub> -Gesetz. Revision.
Name des Erlasses:	Bundesgesetz über die Reduktion der CO <sub>2</sub> -Emissionen, CO <sub>2</sub> -Gesetz, SR 641.71
Beschluss:	12. Juni 2009 (Einführung); 23. Dezember 2011 (Aufstockung).

### 2 Gegenstand

Zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Schweiz wird seit 2008 eine CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffen erhoben. Seit 2010 erfolgt die Rückverteilung dieser Lenkungsabgabe an Bevölkerung und Wirtschaft. Ein Drittel des Abgabenertrags wird zweckgebunden für Massnahmen zur Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bei Gebäuden verwendet. Von diesem zweckgebundenen Anteil fliessen mindestens zwei Drittel (gemäss Bst. „a“ von Art. 34 Abs. 1 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes) in Massnahmen zur Sanierung der Gebäudehülle. Hierzu ist der Bund mit der Konferenz der kantonalen Energiedirektoren (EnDK) eine Programmvereinbarung eingegangen. Der Rest – maximal ein Drittel der Zweckbindung (gemäss Bst. „b“ von Art. 34 Abs. 1 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes) – wird in Form von Globalbeiträgen an die Kantone ausgerichtet, um deren Programme zur Förderung von erneuerbaren Energien im Gebäudebereich zu unterstützen. Im Rahmen des ersten Massnahmenpakets der Energiestrategie 2050 ist vorgesehen, die beiden Teile des Gebäudeprogramms zusammenzulegen und die Verantwortung für die Umsetzung ganz den Kantonen zu übertragen.<sup>24</sup>

### 3 Finanzielle Auswirkungen

Teil „a“ des Gebäudeprogramms wird vollständig aus den Erträgen der CO<sub>2</sub>-Abgabe finanziert. Für Kantone und Bund entstehen somit keine Mehrbelastungen. Die Globalbeiträge an die Kantone gemäss Teil „b“ des Gebäudeprogramms hingegen dürfen den entsprechenden kantonalen Kredit für das jeweilige Programm nicht überschreiten. Das heisst, die Kantone steuern einen Beitrag bei, der mindestens den Mitteln nach Bst. „b“ entspricht (die Kantone finanzieren somit ein Viertel des gesamten Gebäudeprogramms; die restlichen drei Viertel werden durch die Teilzweckbindung der CO<sub>2</sub>-Abgabe beigesteuert).

Im ursprünglichen Erlass vom 12. Juni 2009 wurde der Umfang des gesamten Gebäudeprogramms auf maximal 200 Millionen begrenzt. Die Begrenzung wurde bei der Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes auf 300 Millionen erhöht. Das Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 sieht eine weitere Erhöhung der Obergrenze auf 450 Millionen vor. Die Kantone hätten künftig einen Beitrag von mindestens 50 Prozent der Globalbeiträge des Bundes zu übernehmen (weil die beiden Teile des Programms zusammengelegt werden sollen, steigt der Finanzierungsanteil der Kantone somit auf insgesamt ein Drittel).

Wie hoch die Belastung der Kantone ausfällt, lässt sich nicht vom Bund steuern, sondern dieser Entscheidung liegt in der Kompetenz der Kantone. Allfällig nicht beanspruchte Mittel des Bundes für den Teil „b“ des Gebäudeprogramms können an den Teil „a“ (Sanierung von Gebäudehüllen) abgetreten werden.

### 4 Beurteilung der Einhaltung der NFA-Prinzipien

#### 4.1 Subsidiaritätsprinzip

Beim Gebäudeprogramm handelt es sich um eine neu geschaffene Verbundaufgabe. Das Programm dient dem übergeordneten Ziel des Klimaschutzes, der theoretisch von globalem Nutzen ist. Der Bund hat ein Interesse an einem aktiven Engagement der Kantone im Bereich des Klimaschutzes, da dies der Schweiz die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen zur Emissionsreduktion erleichtert. Dies rechtfertigt die nationale Regelung des Gebäudesanierungsprogramms. Gleichzeitig besteht ein

<sup>24</sup> Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) vom 4. September 2013 (BBl 2013 7561).

enger Zusammenhang zum Planungs- und Baubewilligungswesen mit seinen ausgeprägt lokalen Bezügen. Der Einbezug der betroffenen Behörden vor Ort ist daher wesentlich für eine effiziente und sachgerechte Umsetzung des Programms.

#### **4.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz**

Das übergeordnete Interesse des Klimaschutzes rechtfertigt es, den überwiegenden Anteil des Gebäudeprogramms mit Erträgen aus der CO<sub>2</sub>-Abgabe zu finanzieren. Die finanzielle Mitbeteiligung der Kantone trägt dem Umstand Rechnung, dass diese einen direkten Nutzen aus dem Einbezug in die Verantwortung ziehen: Es liegt in ihrem Interesse, dass bei der Umsetzung des Gebäudeprogramms den lokalen Gegebenheiten Rechnung getragen wird.

#### **4.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone**

Der Bund verfügt im Energiebereich gemäss Artikel 89 Absatz 2 BV über die Kompetenz zur Regelung von Grundsätzen über die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien sowie über den sparsamen Energieverbrauch. Gemäss Artikel 89 Absatz 4 sind für den Verbrauch von Energie in Gebäuden vor allem die Kantone zuständig.

Im Gebäudeprogramm ist die Kompetenzverteilung sorgfältig austariert, wobei der in der Verfassung festgelegten überwiegenden Zuständigkeit der Kantone Rechnung getragen wird: Im Teil „a“ werden die Zielsetzungen von Bund und EnDK in der Programmvereinbarung gemeinsam formuliert, während die EnDK für die Umsetzung des Programms zuständig ist. Im Teil „b“ richtet der Bund lediglich Globalbeiträge an die kantonalen Programme aus; hier wird den Kantonen zudem freigestellt, wie viele Mittel sie beisteuern. Die geplante weitere Stärkung der kantonalen Umsetzungskompetenzen unter der Energiestrategie 2050 trägt der vorwiegend kantonalen Kompetenz im Gebäudebereich Rechnung.

#### **4.4 Zusammenfassende Beurteilung**

Das Gebäudeprogramm respektiert die NFA-Prinzipien der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz sowie der Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone durch die austarierte Verteilung von Zuständigkeiten und Finanzierungslast.

## A.11 Gewässerrevitalisierung und Sanierung der Wasserkraft

### 1 Informationen und Fundstellen

Nummer und Titel des Geschäfts:	07.492: UREK-SR. Schutz der Gewässer
Name des Erlasses:	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG), SR 814.20
Beschluss:	11. Dezember 2009

### 2 Gegenstand

Als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Lebendiges Wasser“ (07.060) hat das Parlament das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG) angepasst. Die Kantone wurden gesetzlich verpflichtet, ihre Gewässer zu revitalisieren und ihnen den zur Erfüllung ihrer natürlichen Funktionen notwendigen Raum zur Verfügung zu stellen. Zudem müssen die Inhaber von Wasserkraftwerken negative Auswirkungen von Schwall und Sunk unterhalb von Wasserkraftwerken mit baulichen Massnahmen vermindern und den Geschiebehaushalt in Fließgewässern reaktivieren. Weiter wurden mit neuen Ausnahmen bei den Mindestrestwassermengen bei Gewässerabschnitten mit geringem ökologischen Potenzial die Interessen der Wasserkraftnutzung im Gesetz berücksichtigt. Letztlich wurde mit der Gesetzesänderung auch die Finanzierung der Massnahmen gesichert.

### 3 Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten für die Revitalisierungsmassnahmen wurden in der Botschaft auf knapp fünf Milliarden geschätzt. Bei einer Dauer der Revitalisierungsarbeiten von rund 80 Jahren entspricht dies Investitionen im Umfang von insgesamt 60 Millionen pro Jahr, wovon der Bund zwei Drittel und die Kantone ein Drittel zu tragen haben. Der Bund gewährt den Kantonen die Abgeltungen als globale Beiträge auf der Grundlage von Programmvereinbarungen. Die Kosten für die Massnahmen zur Reduzierung der negativen Einflüsse von Schwall und Sunk sowie zur Wiederherstellung des natürlichen Geschiebehaushaltes belaufen sich auf rund eine Milliarde, was bei einer Sanierungsdauer von 20 Jahren einer jährlichen Investitionssumme von 50 Millionen entspricht. Die Finanzierung erfolgt hier über einen Zuschlag von 0,1 Rappen pro Kilowattstunde auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze. Zusätzlich entstehen für die öffentliche Hand Sanierungskosten im Bereich Geschiebe von 2 Millionen pro Jahr. Die Kosten für die kantonalen Planungen der Massnahmen in den Bereichen Schwall und Sunk, Fischgängigkeit bei Kraftwerken sowie Geschiebe von insgesamt 15 Millionen werden zu zwei Dritteln von den Kantonen und einem Drittel vom Bund getragen.

Die finanziellen Auswirkungen belaufen sich somit insgesamt auf über 100 Millionen p.a. in den ersten 20 Jahren der Umsetzung der Massnahmen (wovon rund die Hälfte über Abgaben finanziert wird) und danach bis zum Abschluss der Sanierungsarbeiten auf jährlich rund 60 Millionen.

### 4 Beurteilung der Einhaltung der NFA-Prinzipien

#### 4.1 Subsidiaritätsprinzip

Für die Umsetzung der neuen Gesetzgebung im Bereich der Gewässerrevitalisierung und für die Planung der Sanierungsmassnahmen beim Geschiebehaushalt sind die Kantone zuständig. Diese Aufgabenteilung entspricht bereits bestehenden Aufgaben im Gewässerschutzbereich wie der Erstellung öffentlicher Kanalisationen und Abwasserreinigungsanlagen (Art. 10 Abs. 1 GSchG) oder der Einteilung ihres Gebiets in Gewässerschutzbereiche (Art. 19 Abs. 1 GSchG). Sie ist sinnvoll, da die Kantone diesen Aufgaben näher stehen als der Bund. Die Umsetzung der Massnahmen im Bereich Schwall und Sunk sowie beim Geschiebehaushalt liegt in der Zuständigkeit der Inhaber der Wasserkraftwerke. Auch hier wurde die Aufgabenteilung analog zu vergleichbaren Aufgaben im Gewässerschutz gewählt. So hat beispielsweise der Inhaber einer Stauanlage auch dafür zu sorgen, dass bei der Spülung und Entleerung des Stauraumes die Tier- und Pflanzenwelt im Unterlauf des Gewässers nicht beeinträchtigt wird (Art. 40 Abs. 1 GSchG). Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mit der Aufgabenteilung dem Subsidiaritätsprinzip gebührend Rechnung getragen wurde.

## **4.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz**

Mit den im Rahmen der Gesetzesänderung beschlossenen Massnahmen wird die Qualität der Lebensräume von Tieren und Pflanzen im Gewässerraum verbessert und damit ein Beitrag zur Artenvielfalt geleistet. Zudem verringern die Revitalisierung und die Sanierung der Wasserkraft die Gefahr von Überschwemmungen. Der Nutzen der Gewässerrevitalisierung kommt einerseits denjenigen zu Gute, welche den entsprechenden Gewässerraum als Freizeit- und Erholungsraum nutzen (lokale Bevölkerung, Touristen etc.). Andererseits liegt der Erhalt der Artenvielfalt in einem gesamtschweizerischen Interesse. Die Verringerung der Gefahr von Überschwemmungen liegt in erster Linie im Interesse der Kantone. Mit einer Kostenaufteilung (zwei Drittel Bund, ein Drittel Kantone) beteiligt sich der Bund insgesamt grosszügig an den Kosten der Revitalisierung. Die Kosten für die Massnahmen im Bereich Schwall und Sunk sowie beim Geschiebehalt werden über den Zuschlag auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze letztlich auf die Stromkonsumenten übertragen. Dies entspricht dem Verursacherprinzip und steht ebenfalls nicht im Widerspruch zum Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Die Kosten für die kantonalen Planungen der Massnahmen in den Bereichen Schwall und Sunk, Fischgängigkeit bei Kraftwerken sowie Geschiebe werden wie bei früheren Planungspflichten im Bereich des Gewässerschutzes (z.B. Erstellung der kommunalen und regionalen Entwässerungsplanung) zu zwei Dritteln von den Kantonen und einem Drittel vom Bund getragen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mit der beschlossenen Kostenaufteilung in den Bereichen Schwall/Sunk und bei den Planungsaufgaben dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz Rechnung getragen wurde. Bei der Gewässerrevitalisierung dürfte die Abgeltung seitens des Bundes etwas zu hoch ausfallen.

## **4.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone**

Die Umsetzung der Gewässerrevitalisierung liegt in der Kompetenz der Kantone. Ebenfalls die Massnahmen in den Bereichen Schwall und Sunk, Fischgängigkeit bei Kraftwerken sowie Geschiebe. Für die Gewährung des Bundesbeitrags an Revitalisierungsmassnahmen hat der Bund im Handbuch NFA im Umweltbereich Mindestanforderungen an die Projekte sowie ein Controlling-Verfahren festgelegt. Sind diese Anforderungen erfüllt, setzen die Kantone die Projekte in Eigenverantwortung um.

## **4.4 Zusammenfassende Beurteilung**

Bei der Gewässerrevitalisierung, für deren Planung und Umsetzung die Kantone zuständig sind und deren Nutzen direkt zu einem wohl grösseren Teil in den Kantonen anfällt, beteiligt sich der Bund insgesamt finanziell grosszügig an den Massnahmen. Ansonsten wurden bei der Revision des Gewässerschutzgesetzes die NFA-Prinzipien weitgehend eingehalten.

## A.12 Finanzierung öffentlich-rechtlicher Pensionskassen

### 1 Informationen und Fundstellen

Nummer und Titel des Geschäfts:	08.069: BVG. Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen
Name des Erlasses:	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) (Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften), SR 831.40
Beschluss:	17. Dezember 2010

### 2 Gegenstand

Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften dürfen im System der Teilkapitalisierung geführt werden, also mit einem Deckungsgrad von unter 100 Prozent. Allerdings stellt die Teilkapitalisierung langfristig kein tragbares Finanzierungsmodell dar, weil angesichts demografischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen nicht von einem stabilen Versichererbestand ausgegangen werden kann. Daher wird eine Annäherung an die privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen angestrebt. Neu wird deshalb die Teilkapitalisierung an gewisse Bedingungen geknüpft. So werden die Träger der Vorsorgeeinrichtungen verpflichtet, innert 40 Jahren einen Deckungsgrad von 80 Prozent zu erreichen. Jegliche Leistungserhöhungen müssen zu 100 Prozent ausfinanziert sein. Die bei Inkrafttreten bestehenden Deckungsgrade einer Vorsorgeeinrichtung dürfen nicht mehr unterschritten werden. Bei ungenügendem Deckungsgrad müssen die Vorsorgeeinrichtungen einen Plan erarbeiten, der innert 5 Jahren die Rückkehr zum vorgeschriebenen Deckungsgrad ermöglicht.

### 3 Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten der Ausfinanzierung gemäss dem neuen Gesetz summieren sich bei den Trägern der Vorsorgeeinrichtungen auf schätzungsweise 43 Milliarden über 40 Jahre. Für den Bund ergeben sich keine Mehrbelastungen.

### 4 Beurteilung der Einhaltung der NFA-Prinzipien

#### 4.1 Subsidiaritätsprinzip

Für die kantonalen oder kommunalen Vorsorgeeinrichtungen werden schärfere Vorschriften auf Bundesebene eingeführt. Damit nimmt der Bund seine Kompetenz gemäss Artikel 113 Absatz 1 BV wahr, wonach er Vorschriften über die berufliche Vorsorge erlässt. Sowohl Kosten als auch Nutzen der neuen Regelung fallen auf kantonaler Ebene an: Einerseits haben die Regelungen teils umfangreiche finanzielle Auswirkungen auf kantonaler Ebene, andererseits wird mit ihnen die nachhaltige Finanzierung der kantonalen öffentlichen Vorsorgewerke sichergestellt. Eine materielle Steuerung durch den Bund ist angezeigt, da Kosten und Nutzen nicht zeitgleich anfallen. Mit der Neuregelung wird sichergestellt, dass die Kantone nicht die Kosten einer langfristig nachhaltigen Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen scheuen, um kurzfristig anfallende Belastungen zu vermeiden.

#### 4.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Die berufliche Vorsorge wird prinzipiell durch Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert. Dieser Grundsatz gilt auch, wenn ein Gemeinwesen als Arbeitgeber auftritt. Die Frage einer Entschädigung kantonaler oder kommunaler Gemeinwesen durch den Bund stellt sich somit nicht.

#### 4.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone

Die neue Regelung tangiert zwar die Kantone in ihren Kompetenzen, indem die Regelungen für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen verschärft werden. Aber dies ist durch das übergeordnete Interesse einer gesicherten Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen gerechtfertigt. Auch wurde auf die Interessen der Kantone stark Rücksicht genommen, indem auf die Vorschrift einer vollständigen Ausfinanzierung verzichtet wurde. Zudem wurde die Übergangsfrist zum Erreichen des neuen Mindestdeckungsgrads von 80 Prozent mit 40 Jahren sehr grosszügig angesetzt, entspricht dies doch der obligatorischen Beitragsdauer eines gesamten Arbeitslebens (25 bis 65 Jahre).

#### **4.4 Zusammenfassende Beurteilung**

Die NFA-Prinzipien werden mit der Vorlage eingehalten. Das Subsidiaritätsprinzip ist nicht verletzt, da das übergeordnete Interesse eine Bundesregelung rechtfertigt; das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist nicht tangiert; der im Bereich BVG eingeschränkte Kompetenzbereich der Kantone als Arbeitgeber ist nicht übermässig eingeschränkt, sondern die kantonalen Interessen wurden soweit möglich respektiert.

## A.13 Sportförderung (Sportobligatorium in der Schule)

### 1 Informationen und Fundstellen

Nummer und Titel des Geschäfts:	09.082: Sportförderungsgesetz sowie Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport.
Name des Erlasses:	Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsgesetz, SpoFöG), SR 415.0
Beschluss:	17. Juni 2011

### 2 Gegenstand

Die Konkretisierung der NFA-Grundzüge von NFA sah 1999 vor, das im heutigen Artikel 68 Absatz 3 BV verankerte Sportobligatorium in der Schule aufzuheben und den Bereich „Turnen und Sport in der Schule“ in die alleinige Zuständigkeit der Kantone zurückzuführen. Dieser Vorschlag wurde in der Vernehmlassung jedoch heftig bekämpft. In der Folge klammerte der Bundesrat die Frage des Sportobligatoriums aus dem NFA-Paket aus. Im Rahmen von NFA umgesetzt wurden damit im Bereich „Sport“ einzig der Rückzug des Bundes aus der Subventionierung des freiwilligen Schulsports und die der Herausgabe der Lehrmittel für Turnen und Sport in der Schule. Bezüglich des Sportobligatoriums entschied der Bundesrat, diese Frage ausserhalb der NFA im Rahmen einer umfassenden Revision des Bundesgesetzes über die Förderung von Turnen und Sport zu behandeln.

Bundesrechtlich wurde das Sportobligatorium ursprünglich in der Sportförderungsverordnung konkretisiert: Artikel 1 Absatz 1 jener Verordnung verpflichtete die Kantone zu durchschnittlich drei Lektionen Sportunterricht pro Woche.<sup>25</sup>

Mit der Botschaft zum Sportförderungsgesetz und zum Bundesgesetz über die Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport vom 11. November 2009<sup>26</sup> nahm der Bundesrat wie angekündigt zum Obligatorium Stellung. Er betonte dabei, dass sich an der verfassungsrechtlichen Befugnis des Bundes, den Schulsport obligatorisch zu erklären, trotz der später in Kraft getretenen Bildungsverfassung (Art. 61 a ff. BV) nichts geändert habe. In Berücksichtigung der kantonalen Kompetenz im Schulwesen sollte nach Auffassung des Bundesrates auf Stufe Bund künftig jedoch nur noch der Grundsatz des Sportobligatoriums festgeschrieben sein. Den Umfang und die Anforderungen an die Qualität des obligatorischen Sportunterrichts sowie auch die Qualitätsanforderungen an die Ausbildung der mit dem Sportunterricht betrauten Lehrpersonen sollten die Kantone regeln. Als Übergangsbestimmung sah der Bundesrat in seiner Botschaft vor, dass die Kantone das geltende Drei-Lektionen-Obligatorium so lange weiterführen, bis sie ihre individuellen Regelungen in Kraft gesetzt haben.

Eine solche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen blieb im Parlament bis zum Schluss umstritten. Der Nationalrat sprach sich mehrheitlich dafür aus, dass vom Bund auch künftig drei Lektionen Sport pro Woche vorgeschrieben werden. Gleichzeitig sollte das 3-Lektionen-Obligatorium neu im Bundesgesetz und im Sinne eines Minimalstandards geregelt werden. Eine Mehrheit des Ständerates lehnte dies unter Berufung auf die kantonale Schulhoheit ab. Schliesslich wurde in der Einigungskonferenz im Sinne der Mehrheitsmeinung im Nationalrat und damit zu Gunsten der Festschreibung von drei Lektionen Sport pro Woche für die obligatorische Schule entschieden. Für den Sportunterricht soll der Bund zudem die Qualitätsanforderungen festlegen.

### 3 Finanzielle Auswirkungen

Wie bereits erwähnt, galt schon vor der Gesetzesrevision von 2011 für den Sportunterricht ein Drei-Lektionen-Obligatorium. Dessen Verankerung im Sportförderungsgesetz brachte den Kantonen somit keine finanzielle Mehrbelastung.

<sup>25</sup> Vgl. Verordnung vom 21. Oktober 1987 über die Förderung von Turnen und Sport; AS **2000** 2427.

<sup>26</sup> BBI **2009** 8212.

## **4 Beurteilung der Einhaltung der NFA-Prinzipien**

### **4.1 Subsidiaritätsprinzip**

Sowohl der Bundesrat als auch die Mehrheit des Ständerates stellten im Rahmen der Totalrevision des Sportförderungsgesetzes das Bundesobligatorium als solches nicht in Frage, wohl aber eine bundesrechtliche Verpflichtung der Kantone zu drei Lektionen pro Woche und die Festlegung der Qualitätsanforderungen an den Sportunterricht. Angesichts der kantonalen Schulhoheit müssten diese Belange Sache der Kantone sein.

Für den Bundesrat hat sich an den Eckwerten für diese Beurteilung seither nichts geändert. Wohl argumentierte die Mehrheit des Nationalrates, welche in dieser Frage schliesslich obsiegte, namentlich mit der Gesundheit der Jugend, deren Erhaltung und Förderung im nationalen Interesse liege. Mit der Festschreibung eines Sportobligatoriums in der Verfassung hätte dieses Anliegen jedoch als berücksichtigt betrachtet werden können. Den für die obligatorische Schule verantwortlichen Kantonen wäre eine adäquate Umsetzung durchaus zuzutrauen, wobei in Kauf zu nehmen wäre, dass unter Umständen eine im interkantonalen Vergleich unterschiedliche Anzahl Lektionen resultieren könnte.

Bezüglich des Drei-Lektionen-Sportobligatoriums sowie der Festlegung der Qualitätsanforderungen muss die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips deshalb insgesamt als fraglich bezeichnet werden.

### **4.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz**

Wie erwähnt, galt schon vor der Gesetzesrevision von 2011 für den Sportunterricht in der obligatorischen Schule ein Drei-Lektionen-Obligatorium. Eine Entschädigung der Kantone durch den Bund war dabei nie vorgesehen. Vielmehr betrachtete der Bundesrat das Sportobligatorium stets als Beispiel des in Artikel 46 Absatz 1 festgeschriebenen Verfassungsgrundsatzes des „Vollzugsföderalismus“, gemäss welchem die Kantone das Bundesrecht in der Regel entschädigungslos umsetzen. Entscheid- und Kostenträger können dabei auseinanderfallen, was aber namentlich im Rahmen der Beurteilungskriterien in Kapitel 3.3 des vorliegenden Berichts gerechtfertigt ist: Die Kantone können den Vollzug dieser Bestimmung weitgehend mit ihrer vorhandenen „Infrastruktur“ bewältigen, der Bund beschränkt sich auf eine Organisations- oder Koordinationsfunktion. Durch die bundesrechtliche Festlegung des Minimalstandards haben die Kantone zwar nur einen eingeschränkten Gestaltungsfreiraum. Die Erfüllung dieser Aufgabe ohne Entschädigung durch den Bund kann aber als zumutbar bezeichnet werden; dies umso mehr, als dieser Standard mit der Gesetzesrevision im Vergleich zur vormaligen Regelung unverändert belassen wurde.

Nach Ansicht des Bundesrates könnte somit keine Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz geltend gemacht werden.

### **4.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone**

Der Kompetenzbereich der Kantone wird respektiert: Rechtlich wird differenziert zwischen dem Sportunterricht in der obligatorischen Schule und jenem an Berufsfachschulen. Für den erstgenannten Bereich sind ansonsten die Kantone zuständig; entsprechend werden sie vor der Festlegung der Standards angehört. Was die Berufsfachschulen ohne primäre Zuständigkeit der Kantone betrifft, legt der Bund die Standards alleine fest.

### **4.4 Zusammenfassende Beurteilung**

Zusammenfassend muss bezüglich des Drei-Lektionen-Sportobligatoriums für die obligatorische Schule sowie der Festlegung der Qualitätsanforderungen die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips als fraglich bezeichnet werden. Dagegen kann der entschädigungslose Vollzug des Bundesrechts nach Ansicht des Bundesrates nicht als Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz qualifiziert werden. Innerhalb des gegebenen rechtlichen Rahmens wird der Kompetenzbereich der Kantone respektiert.

## A.14 Verfassungsartikel „Musikalische Bildung“

### 1 Informationen und Fundstellen

Nummer und Titel des Geschäfts:	Volksabstimmung vom 23.09.2012 (Verfassungsartikel Jugend + Musik)
Name des Erlasses:	BB über die Jugendmusikförderung (Gegenentwurf zur Volksinitiative 'jugend + musik'), AS 2013 435
Beschluss:	23. September 2012

### 2 Gegenstand

Volk und Stände haben am 23. September 2012 den Bundesbeschluss über die Jugendmusikförderung mit grosser Mehrheit angenommen. Der neue Verfassungsartikel wurde von einer Volksinitiative angestossen und hat zum Ziel, die musikalische Bildung insbesondere von Kindern und Jugendlichen zu stärken:

In der Ausbildung sollen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen hochwertigen Musikunterricht sorgen.

Im ausserschulischen Bereich sieht der Verfassungsartikel eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes vor. In der Freizeit sollen Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrer sozialen Herkunft die Möglichkeit haben, sich musikalisch zu betätigen. Junge Menschen mit besonderer musikalischer Begabung sollen speziell gefördert werden.

Das Kulturförderungsgesetz (KFG; SR 442.1; Art. 12) ermächtigt und verpflichtet den Bund bereits heute, in Ergänzung zu kantonalen und kommunalen Bildungsmassnahmen, die musikalische Bildung zu fördern. Zur Umsetzung des neuen Verfassungsartikels auf Bundesebene wird eine Teilrevision des KFG notwendig. Diese sowie die bundesseitigen Massnahmen dürften Eingang in die Kulturbotschaft 2016-2019 finden.

### 3 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmung sind heute weder für den Bund noch für die Kantone bezifferbar. Bundesseitig sind sie direkt davon abhängig, inwieweit der Bund von seinen neuen Regelungskompetenzen Gebrauch machen wird und welche Prioritäten er in der finanziellen Förderung setzen wird. Zudem könnte der Bund Massnahmen in der beruflichen Grundbildung ergreifen; diese wären indes innerhalb der ordentlichen Beiträge an die Berufsbildungskosten der Kantone bereitzustellen.

### 4 Beurteilung der Einhaltung der NFA-Prinzipien

#### 4.1 Subsidiaritätsprinzip

Die Volksinitiative „Jugend und Musik“ sah vor, dass der Bund den Kantonen Vorschriften zum Musikunterricht an den Schulen machen soll. Hingegen respektiert der heutige Verfassungsartikel – welcher als Gegenentwurf zur Initiative lanciert wurde – die bestehende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Schulbereich (Art. 67a Abs. 2 BV). Der Schulbereich liegt in kantonaler Zuständigkeit. Die Kantone sind direkt von Änderungen des Musikunterrichts an Schulen betroffen und sollen deshalb selbst diejenigen Massnahmen treffen, die für einen hochwertigen Musikunterricht an Schulen notwendig sind. Nur für den Fall, dass die Kantone auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung der Ziele des Musikunterrichts an Schulen erreichen, kann der Bund Vorschriften erlassen. Artikel 67a Absatz 1 BV hält fest, dass der Bund und die Kantone die musikalische Bildung, insbesondere von Kindern und Jugendlichen, fördern. In Artikel 67a Absatz 3 wird festgelegt, dass der Bund den Zugang der Jugend zum Musizieren und die Begabtenförderung regelt. Diese dem Bund neu zugewiesenen Regelungs- und Förderpflichten stehen in einem Spannungsverhältnis zum verfassungsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip. Zwar besteht ein gewisses Bundesinteresse an einem harmonisierten ausserschulischen Musikunterricht. Der Nutzen von Musikschulen fällt aus Sicht des Bundesrates indes primär regional an, national einheitliche Lösungen sind nicht zwingend. Die Zielsetzung einer qualitativ guten musikalischen Bildung könnte durch die Kantone sowohl vollzugstechnisch als auch finanziell ohne Bund erreicht werden.

## **4.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz**

Mit dem neuen Verfassungsartikel wurde eine neue Verbundaufgabe geschaffen. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sieht hier eine Kongruenz von Nutzniesser, Kostenträger und Entscheidträger vor. Hauptnutzniessende der neuen Verfassungsbestimmung dürften primär Kinder und Jugendliche sowie sekundär Musikschulen (inkl. Musiklehrerinnen und -lehrer), Musikhochschulen und Institutionen im Bereich der Laienmusik sein. Der Nutzen wird, wie oben beschrieben, primär regional anfallen. Wird der Bund gestützt auf Artikel 67a Absatz 3 BV Grundsätze zur musikalischen Bildung erlassen, dürfte sich die Frage stellen, inwiefern er sich an möglichen Kostenfolgen beteiligen wird. Dies wird davon abhängig sein, wie tiefgreifend die Vorgaben des Bundes sein werden. Die Bestimmung wurde vom Verfassungsgeber in Kenntnis der Tatsache angenommen, dass sie Mehrkosten für sämtliche staatlichen Ebenen zur Folge haben wird. Die Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz wird erst abschliessend beurteilt werden können, wenn die Umsetzungsmassnahmen feststehen.

## **4.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone**

Die Verfassungsbestimmung begründet keine Änderung der bisherigen Kompetenzverteilung im Schulbereich (Art. 67a Abs. 2 BV). Sowohl Bund und Kantone erhalten jedoch neue Förderkompetenzen. Inwiefern mit den neuen Regelungskompetenzen des Bundes der Kompetenzbereich der Kantone respektiert wird, lässt sich erst bewerten, wenn die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen feststeht.

## **4.4 Zusammenfassende Beurteilung**

Die Verfassungsbestimmungen zur musikalischen Bildung stehen in einem Spannungsverhältnis zum Subsidiaritätsprinzip. Die Förderung der musikalischen Bildung könnte ohne materielle Steuerung und finanzielle Unterstützung durch den Bund erreicht werden. Die Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz wird einerseits davon abhängig sein, in welchem Ausmass der Bund von seinen neuen Regelungskompetenzen Gebrauch machen wird. Andererseits wird mitentscheidend sein, wie die Kosten, welche durch die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung entstehen, im politischen Prozess zwischen den Akteuren aufgeteilt werden.

## A.15 Änderung Asylgesetz: Neustrukturierung Asylbereich

### 1 Informationen und Fundstellen

Nummer und Titel des Geschäfts:	10.052: Asylgesetz. Änderung
Name des Erlasses:	Asylgesetz (AsylG), SR 142.31
Beschluss:	28. September 2012 <i>Erlass 3 (dringl. Änderung AsylG)</i> 14. Dezember 2012 <i>Erlass 1 (in Kraft seit 1.1.2014)</i>

### 2 Gegenstand

Die 2012 vom Parlament gefassten Beschlüsse ermöglichen es, beschleunigte Verfahrensabläufe im Hinblick auf die Neustrukturierung im Asylbereich zu testen. Die parlamentarische Beratung der gesetzlichen Grundlagen zur Umsetzung der Neustrukturierung steht noch aus (Botschaft des Bundesrates vom 3. September 2014). Entsprechend präjudizieren die Änderungen des Asylgesetzes aus dem Jahr 2012 die Beschlüsse zur Neustrukturierung nicht. Aufgrund des engen Zusammenhangs der Vorlagen beziehen sich die nachfolgenden Ausführungen aber auf die gesamte geplante grundlegende Neustrukturierung des Asylbereichs. Ziel der Revision ist insbesondere eine Beschleunigung der Asylverfahren.

Heute werden die Asylsuchenden auf die Kantone verteilt und von diesen untergebracht und versorgt (Fürsorgestrukturen der Kantone); die Kosten werden vom Bund mit Pauschalen abgegolten. Dieses bisherige System ist schwerfällig; es hat lange Verfahrensdauern und damit hohe Kosten zur Folge.

Neu soll ein grosser Teil der Asylsuchenden in Bundeszentren untergebracht werden. Sie durchlaufen in dieser Zeit ein getaktetes Asylverfahren. Im Bundeszentrum werden alle am Verfahren beteiligten Akteure (Mitarbeiter Bundesamt für Migration, Rechtsvertreter der Asylsuchenden; Rückkehrberatung) vor Ort mitarbeiten, damit die angestrebte Beschleunigung erreicht werden kann. Dieses Verfahren wird zur Zeit in Zürich getestet. Erste Erfahrungen des Tests sollen in die entsprechende Botschaft (Erlass 2) einfließen, welche voraussichtlich im Sommer 2014 vom Bundesrat verabschiedet wird.

Für die Umsetzung der Neustrukturierung muss der Bund in den kommenden Jahren die nötigen Infrastrukturen um- oder aufbauen.

### 3 Finanzielle Auswirkungen

Der Bau und die Einrichtung der Bundeszentren bedingt grosse Investitionen. Je nach Szenario (Dauer Aufbauphase, Investitionskosten, Bettenübernahme von den Kantonen, Verfahrensdauer, ...) werden in den nächsten Jahren Investitionen von bis zu 548 Millionen notwendig sein.

Indem der Bund einen grossen Teil der Asylsuchenden nicht mehr auf die Kantone verteilen muss, fallen Fürsorgeabgeltungen im dreistelligen Millionenbereich weg (je nach Szenario bis zu rund 348 Mio. pro Jahr).

Unter Berücksichtigung der jährlichen Einsparungen werden die getätigten Investitionen innerhalb von 6,3 bis 8 Jahren zurückbezahlt (Payback-Dauer).

Im Rahmen dieser Asylgesetz-Revision wurden auch andere Änderungen beschlossen: So soll der Bund gemäss Beschluss des Parlaments wieder Administrativhauplätze der Kantone subventionieren. Es ist davon auszugehen, dass dies den Bund in den nächsten Jahren 150 Millionen kostet (Erlass 1).

### 4 Beurteilung der Einhaltung der NFA-Prinzipien

#### 4.1 Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip wird im Asylbereich eingehalten. Das Asylverfahren ist eine Bundesaufgabe, bei dem eine landesweit einheitliche Regelung und eine einheitliche Praxis wichtig sind.

Der Bund entscheidet über den Asylantrag. Die Fürsorge und Unterbringung wurden bisher weitestgehend, künftig noch teilweise (bei erweiterten Verfahren mit vertieften Abklärungen) von den Kantonen gewährleistet (und vom Bund pauschal abgegolten). Die Kantone unterstützen den Bund im Sinne des Vollzugsföderalismus.

Auch beim Vollzug von Wegweisungen ist der Bund nach wie vor auf die kantonalen Polizeikräfte angewiesen und wird deren Leistung entschädigen müssen.

#### **4.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz**

Der Bund bestimmt weiterhin die Politik im Asylbereich und kommt grundsätzlich für die Kosten auf (Pauschalen). Insofern ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz eingehalten. Der Bund tätigt die Investitionen der Neustrukturierung; entsprechend werden auch die mittel- und langfristig erzielten Einsparungen beim Bund anfallen.

#### **4.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone**

Die Kantone werden weiterhin die Fürsorge und die Unterbringung für einen Teil der Asylsuchenden gewährleisten müssen (erweitertes Verfahren). Die Organisationsautonomie der Kantone bleibt gewahrt, indem sie beim Vollzug der Fürsorge und bei der Unterbringung eine weitgehende Entscheidungskompetenz haben.

Die Kantone sind wie der Bund an einem fairen und raschen Asylverfahren interessiert. Sie konnten ihre Interessen in Vernehmlassungen und den Asylkonferenzen einbringen und stehen hinter der Neustrukturierung des Asylbereichs.

#### **4.4 Zusammenfassende Beurteilung**

Sowohl das Subsidiaritätsprinzip als auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz werden eingehalten. Der Kompetenzbereich der Kantone wird respektiert.

## A.16 Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur

### 1 Informationen und Fundstellen

Nummer und Titel des Geschäfts:	12.016: Volksinitiative "Für den öffentlichen Verkehr" und Finanzierung und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur FABI
Name des Erlasses:	Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (noch nicht publiziert), BBl 2012 1577
Beschluss:	21. Juni 2013

### 2 Gegenstand

Mit der FABI-Vorlage wurde in der Bundesverfassung verankert, dass der Bund (wie bisher) die Hauptlast der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur trägt und die Kantone sich angemessen an der Finanzierung beteiligen. Mit dem Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur wurde in Ausführung dieser Bestimmungen unter anderem das Eisenbahngesetz (EBG, SR 742.101) geändert und die Mitfinanzierung der Kantone in Art. 57 EBG konkretisiert. Die Kantone leisten demnach eine jährliche pauschale Einlage von 500 Millionen in den neu geschaffenen Bahninfrastrukturfonds.

Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft noch vorgesehen, die Zuständigkeiten für die Finanzierung der Bahninfrastruktur, welche im Bereich der Privatbahnen bisher von Bund und Kantonen als Verbundaufgabe wahrgenommen wurde, funktional zu trennen: die Kantone hätten die Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt der auf ihrem Gebiet gelegenen Publikumsanlagen getragen, der Bund die übrigen Kosten für die Bahninfrastruktur (also namentlich die Kosten für Bau, Unterhalt und Betrieb der „Strecken“). In der parlamentarischen Beratung wurde anstelle dieser funktionalen Trennung der Zuständigkeiten der pauschale Kantonsbeitrag ins Gesetz aufgenommen.

Die historisch gewachsenen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Bereich der Bahninfrastruktur sollten ursprünglich parallel zur NFA mit der Bahnreform 2 entflochten werden. Gemäss Botschaft des Bundesrats sollten der Bund für die Finanzierung des Grundnetzes und die Kantone für die Finanzierung des Ergänzungsnetzes zuständig sein. Die Vorlage des Bundesrates scheiterte jedoch in der parlamentarischen Beratung.

### 3 Finanzielle Auswirkungen

Heute tragen die Kantone durch die Mitfinanzierung der Infrastruktur der Privatbahnen mit jährlich rund 300 Millionen zur Finanzierung der Bahninfrastruktur bei. Zur Deckung der prognostizierten Finanzierungslücke wurde der Finanzierungsbeitrag der Kantone mit FABI auf 500 Millionen erhöht, was einer Mehrbelastung der Kantone von 200 Millionen pro Jahr entspricht.

Einnahmenseitig profitieren die Kantone von den Mehreinnahmen der direkten Bundessteuer durch die Begrenzung des Fahrkostenabzugs, wodurch ihnen in Form des Kantonsanteils jährlich 40 Millionen mehr zufließen. Überdies gibt die Änderung des Steuerharmonisierungsgesetzes den Kantonen die Möglichkeit, bei ihren Einkommenssteuern den Fahrkostenabzug ebenfalls zu begrenzen.

### 4 Beurteilung der Einhaltung der NFA-Prinzipien

#### 4.1 Subsidiaritätsprinzip

Dass der Bund die Hauptlast der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur trägt, auch für Strecken von rein regionaler Bedeutung, könnte als Verletzung des Subsidiaritätsprinzips gewertet werden. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass der Bundesrat in Anwendung der NFA-Prinzipien anlässlich der Bahnreform 2 die Zuständigkeiten für das Bahnnetz aufgrund funktionaler Kriterien neu ordnen wollte, wobei die Kantone für das Ergänzungsnetz zuständig gewesen wären. Damit wäre aus seiner Sicht das Subsidiaritätsprinzip besser umgesetzt gewesen. Diese Vorlage wurde seinerzeit aber vom Parlament zurückgewiesen, u.a. weil eine aktivere Rolle des Bundes gewünscht wurde.

Zu prüfen wäre indes, ob im Gegenzug nicht die Bestellung des Regionalen Personenverkehrs (RPV) vollständig auf die Kantone übertragen werden könnte, wobei die Kostenfolgen selbstverständlich auszugleichen wären.

#### **4.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz**

Die Kantone tragen in Form eines pauschalen Beitrags an die Finanzierung der Bahninfrastruktur bei. Sie werden zwar in die nationalen Planungsprozesse einbezogen, ein eigentliches Mitbestimmungsrecht kommt ihnen jedoch nicht zu. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird damit nicht vollumfänglich umgesetzt. Der Vorschlag des Bundesrates, der in seiner Botschaft funktional getrennte Zuständigkeiten vorsah, hätte dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz besser entsprochen. Gerade der Nutzen der Publikumsanlagen fällt zu weiten Teilen lokal an, weshalb die Zuständigkeit der Kantone für die Entscheide über den Ausbau dieser Anlagen und deren Finanzierung dem Äquivalenzprinzip gerecht geworden wäre.

#### **4.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone**

Der Kompetenzbereich der Kantone wird durch FABI respektiert.

#### **4.4 Zusammenfassende Beurteilung**

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die vom Bundesrat ursprünglich im Rahmen der Bahnreform 2 geplante Neuordnung der Zuständigkeit dem Subsidiaritätsprinzip besser Rechnung getragen hätte als die mit FABI gewählte Lösung. In die Kompetenzbereiche der Kantone greift die Vorlage nicht ein. Die pauschale Mitfinanzierung der Kosten der Bahninfrastruktur durch die Kantone geht jedoch nicht mit einer effektiven Mitbestimmung einher, die Planungen der Kantone werden aber berücksichtigt.