



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat

Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen

Im Auftrag von:

Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

Generalsekretariat

Haus der Kantone

Speichergasse 6

Postfach 444

3000 Bern 7

Dezember 2015

BERNHARD WALDMANN

(Prof. Dr. iur., Rechtsanwalt)

unter Mitarbeit von

ANGELIKA SPIESS

(MLaw, Rechtsanwältin)

Inhaltsübersicht

§ 1 Ausgangslage, Fragestellung und Vorgehen	3
§ 2 Grundlagen	5
I. Grundsatz der Einzelermächtigung (Art. 3 BV) und Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes (Art. 42 BV)	5
A. Rechtsgrundlagen und Inhalt	5
B. Rechtsnatur und Durchsetzung	7
II. Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung von Kompetenzen und Aufgaben	7
III. Bereichsspezifische Kompetenz- und Aufgabenzuweisungen	10
§ 3 Kompetenzen und Aufgaben des Bundes	11
I. Begriffliches	11
II. Typologie der Bundeskompetenzen	12
A. Nach dem Gegenstand (Anknüpfungspunkt)	13
B. Nach den Funktionen und nach dem Umfang.....	13
C. Nach den Rechtswirkungen auf die kantonalen Zuständigkeiten	15
D. Subsidiäre Bundeskompetenzen	17
III. Typologie der Bundesaufgaben	19
§ 4 Zuständigkeiten und Aufgaben der Kantone	20
I. Zuständigkeiten	20
II. Aufgaben	21
A. Innerhalb der kantonalen Zuständigkeitsbereiche	21
B. Innerhalb der Bundeszuständigkeiten.....	22
§ 5 Gemeinsame Aufgaben von Bund und Kantonen	24
I. «Echte» Gemeinschaftsaufgaben	24
II. Zusammenarbeit im Rahmen bestehender Zuständigkeiten	25
A. «Einfache» Koordinations- und Kooperationspflichten	25
B. Koordinations- und Kooperationspflichten mit Ziel- und Programmvorgaben	26
III. Zu den sog. «Verbundaufgaben»	27
A. Entstehung und Verwendung eines schillernden Begriffs	27
B. Würdigung.....	29
§ 6 Schlusswürdigung	31
Anhang 1: Quellenverzeichnis	32
Anhang 2: Schemata	34
I. Typologie der Bundeskompetenzen und -aufgaben	34
II. Typologie der Zuständigkeiten und Aufgaben der Kantone	36
III. Typologie der gemeinsamen Aufgaben von Bund und Kantonen	38

§ 1 Ausgangslage, Fragestellung und Vorgehen

- 1 Die Aufteilung von Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen Bund und Kantonen wird in der Bundesverfassung geregelt. Demnach hat der Bund diejenigen Aufgaben zu erfüllen, die ihm die Bundesverfassung explizit oder implizit zuweist (Art. 42 BV). Umgekehrt bleiben die Kantone in allen nicht dem Bund zugewiesenen Aufgaben zuständig (Art. 3, 43 BV). Die Verfassung geht somit von einer Zweiteilung – Aufgaben des Bundes (Art. 42 BV) und Aufgaben der Kantone (Art. 43 BV) – aus. Diese Regelung garantiert ein lückenloses System der Kompetenzaufteilung¹.
- 2 Spätestens mit der NFA-Reform (2008) und der Neuordnung der Bildungsverfassung (2006) ist die traditionelle, staatsrechtlich geprägte Terminologie durch den Typus der «Verbundaufgaben» ergänzt worden. Dennoch ist der Begriff der «Verbundaufgabe» nicht in die Verfassung aufgenommen worden. Er steht laut den Materialien für Aufgabenbereiche, für welche Bund und Kantone (in finanzieller Hinsicht) gemeinsam verantwortlich sind (vgl. Rz. 51 ff.).
- 3 In den letzten Jahren hat der Begriff der «Verbundaufgabe» aber auch in anderen Bereichen Einzug gehalten, und es scheint, dass zwischen der reinen Finanzierungsoptik (integrale Finanzierung durch den Bund, durch die Kantone oder gemeinsame Finanzierung) und der staatsrechtlichen Perspektive (Kompetenz- und Aufgabenteilung) oftmals nicht mehr genügend scharf unterschieden wird. So werden heute nicht nur Bundesaufgaben, die von den Kantonen (zumindest teilweise) im Rahmen eines partnerschaftlichen Subventionsverhältnisses (Programmvereinbarungen) umgesetzt werden (Art. 46 Abs. 2 BV), sondern auch Bereiche wie die Bildung (Art. 61a BV) als «Verbund-» oder «Gemeinschafts»aufgaben dargestellt.
- 4 Es handelt sich dabei nicht primär um eine terminologische Frage, sondern um eine Entwicklung, die auf eine Verwässerung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung hinauszulaufen droht. In der Politik (und teilweise sogar auch in der Wissenschaft) wird der unscharfe Begriff der Verbundaufgabe über das staatsrechtliche System der Kompetenzaufteilung gelegt, was zur Folge hat, dass fast jede Staatsaufgabe im Ergebnis Elemente einer «Verbundaufgabe» in sich trägt. Diese Sicht führt letztlich auch im Bereich von kantonalen Zuständigkeiten zu einem zentralisierenden Verständnis des Systems.
- 5 Vor diesem Hintergrund gelangte das Generalsekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) am 15. Juni 2015 an das Institut für Föderalismus zwecks einer Klärung der Typologie der Kompetenz- und Aufgabenbestimmungen in der Bundesverfassung. Ziel ist es, künftige sektorspezifische politische Diskussionen sowie das Föderalismus-Monitoring auf der Basis einer kohärenten und schlüssigen typologischen Einordnung durchzuführen.
- 6 Im vorliegenden Grundlagenbericht soll das System der Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen systematisch dargestellt werden. Zu diesem Zweck werden nachfol-

¹ Botschaft BV, BBl 1997 I 227.

gend zunächst die Grundlagen der bundesstaatlichen Kompetenz- und Aufgabenteilung in Erinnerung gerufen (§ 2). Im Hauptteil werden Begriff und Typen von Kompetenzen und Aufgaben des Bundes und der Kantone analysiert (§§ 3–4). Daran anschliessend folgt eine Umschreibung verschiedener Abstufungen von «Gemeinschaftsaufgaben» (§ 5). Nach einer Schlusswürdigung (§ 6) werden im Anhang 2 die Ergebnisse der Untersuchung tabellarisch dargestellt und mit Beispielen unterlegt.

§ 2 Grundlagen

- 7 Die Kompetenz- und Aufgabenteilung gehört zu den wichtigsten und wohl auch schwierigsten Grundfragen einer föderalen Staatsorganisation². Ein funktionierender Bundesstaat setzt voraus, dass Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Staatsebenen möglichst klar abgegrenzt und Aufgaben möglichst eindeutig zugewiesen werden³. Die Zuweisung von parallelen Zuständigkeiten und von Gemeinschaftsaufgaben ist dabei nicht ausgeschlossen.
- 8 Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen Bund und Kantonen stellt die **Bundesverfassung** den nötigen Ordnungsrahmen in verschiedenen Formen sicher⁴. Mit Art. 3 BV (und auch Art. 42 BV) legt die Verfassung das System der Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in der Gestalt von grundsätzlich durchsetzbaren *Regeln* fest (I.). Sodann enthält die Verfassung *Prinzipien* für die Zuweisung und Ausübung von Kompetenzen (II.). Davon abzugrenzen sind schliesslich *bereichsspezifische* Aufgaben- und Kompetenzzuweisungen an Bund und Kantone (III.).

Sowohl das System und die Grundsätze der Kompetenz- und Aufgabenteilung als auch die Zuweisung einzelner Aufgaben und Zuständigkeiten können vom Verfassungsgeber jederzeit geändert werden. Eine Verfassungsänderung bedarf allerdings neben des Volksmehrs auch des Ständemehrs (Art. 140 Abs. 1 lit. a und 142 Abs. 2 BV). Insofern liegt die *Kompetenzhoheit* («Kompetenz-Kompetenz») zwar beim Bund; die Kantone wirken aber über das Ständemehr an der verfassungsrechtlichen Normierung der Kompetenz- und Aufgabenteilung mit⁵.

I. Grundsatz der Einzelermächtigung (Art. 3 BV) und Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes (Art. 42 BV)

A. Rechtsgrundlagen und Inhalt

- 9 «Grundnorm»⁶ für die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen bildet **Art. 3 BV**, wonach die Kantone alle Rechte ausüben, die nicht dem Bund übertragen sind. Damit gewährleistet Art. 3 BV bestehende kantonale Zuständigkeiten⁷ und legt eine subsidiäre Generalkompetenz zugunsten der Kantone fest. Gleichzeitig statuiert Art. 3 BV – wenn auch nicht explizit – das *System der Einzelermächtigung*, wonach die Bundesverfassung die Zuständigkeiten und Aufgaben des

² Vgl. MAHON, N 96: «Le partage des compétences est à la fois la question primordiale et le problème le plus difficile du fédéralisme».

³ Vgl. bereits FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 65: «Der Bundesstaat muss im Interesse der Ordnung und der Vermeidung von Konflikten mit seinen Gliedern eine eindeutige Verteilung der staatlichen Aufgaben zwischen Bund und innerstaatlichen Herrschaftsverbänden vornehmen.» Vgl. auch KOLLER/THÜRER/DAFFLON/EHRENZELLER/PFISTERER/WALDMANN, Principles of Federalism, S. 23.

⁴ Die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden richtet sich nach kantonalem (Verfassungs-)Recht.

⁵ JAAG, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, § 12 N 2.

⁶ Vgl. Botschaft BV, BBl 1997 I 130.

⁷ Bestehende (sog. «originäre») Zuständigkeiten der Kantone werden grundsätzlich nicht von der Bundesverfassung abgeleitet; vgl. RHINOW/SCHEFER, N 706; BGE 138 I 435 E. 3.4.1; 134 I 23 E. 6.2.3.

Bundes abschliessend bestimmt und der Bund nur aufgrund und nach Massgabe einer besonderen Grundlage in der Bundesverfassung zuständig ist⁸.

- 10 Diese bundesstaatliche Grundnorm wird – bezogen auf die Aufgabenteilung – in **Art. 42** und **Art. 43 BV** konkretisiert.
- Nach Art. 42 BV erfüllt der Bund die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist (sog. *Verfassungsvorbehalt* für Bundesaufgaben). Die Zuweisung neuer Aufgaben an den Bund bedarf somit immer einer Verfassungsänderung; eine Übertragung durch die Kantone – beispielsweise mittels eines Vertrags⁹ – ist nicht zulässig. Die Zuweisung einer Kompetenz bzw. Aufgabe an den Bund muss aus der Bundesverfassung selbst hervorgehen (eine Grundlage in einem Bundesgesetz oder in einem Bundesbeschluss genügt nicht¹⁰) und sich auf einen *einzelnen, konkreten* Bereich beziehen¹¹ (generalklauselartige oder blankettähnliche Kompetenzzuweisungen werden als unzulässig erachtet¹²). Neben *ausdrücklichen* sind auch *stillschweigende*¹³ Kompetenzzuweisungen möglich; hingegen können neue Bundeszuständigkeiten weder über Lückenfüllung noch über Gewohnheitsrecht begründet werden¹⁴. Umfang und Rechtswirkungen bestehender Kompetenzzuweisungen sind durch Auslegung der entsprechenden Verfassungsbestimmungen zu ermitteln¹⁵.
 - Demgegenüber sieht Art. 43 BV vor, dass die Kantone (grundsätzlich) selber bestimmen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen. Diese Aufgabenautonomie wird aber durch die Bundesverfassung teilweise wieder eingeschränkt (vgl. Rz. 39).
- 11 Das Erfordernis der Einzelermächtigung gilt nicht nur für die Bundesgesetzgebung, sondern für jegliche Art der *regulativen* Einflussnahme des Bundes, so insbesondere auch für Empfehlungen und andere Arten informeller Steuerung. Allerdings ist es dem Bund gestattet, für Bereiche, welche kantonale Zuständigkeiten betreffen, den Bedarf an Regulierungen und Interventionen zu

⁸ Statt vieler RHINOW/SCHEFER, N 694, SCHWEIZER, SG Komm. BV, Art. 3 N 10.

⁹ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 19 N 5; BGE 67 I 277 E. 4.

¹⁰ HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1054.

¹¹ In der Lehre ist daher auch vom Grundsatz der «konkreten» (TSCHANNEN, Staatsrecht, § 19 N 4) oder «begrenzten» Einzelermächtigung (BRÜHL-MOSER, § 99 N 30; RHINOW/SCHEFER, N 694) die Rede.

¹² TSCHANNEN, Staatsrecht, § 19 N 4. – Das Erfordernis einer konkreten, auf einen bestimmten Bereich beschränkten Aufgabenzuweisung stellt allerdings keine materielle Schranke der Verfassungsrevision dar. Eine generalklauselartige Zuständigkeitsbestimmung (z.B. eine allgemeine Gesetzgebungszuständigkeit, wenn dies im Hinblick auf gleiche Verhältnisse notwendig erscheint) würde gegenüber heute einen Systemwechsel bedeuten und wäre vor diesem Hintergrund wohl als sog. «materielle Totalrevision» der Bundesverfassung zu qualifizieren.

¹³ Darunter fallen gemäss h. Lehre und Praxis zum einen die *inhärenten* Zuständigkeiten («inherent powers»; «der Bundesstaatlichkeit inhärente Zuständigkeiten» wie z.B. die Kompetenz zum Erlass von interkantonalem Kollisionsrecht oder das Recht zur Bestimmung der schweizerischen Hoheitszeichen) und zum andern die *impliziten* Zuständigkeiten («implied powers»; Zuständigkeiten, die sachlich mit bestehenden Bundeszuständigkeiten sehr eng zusammenhängen, weil sie sich beispielsweise gegenseitig voraussetzen). Zum Ganzen statt vieler AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 1039 f.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 N 13.

¹⁴ HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1061; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 19 N 5, 11 und § 20 N 15 f.; differenzierend AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 1041.

¹⁵ HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1064.

prüfen, allfällige Strategien zu entwickeln und für die Kantone de lege ferenda Impulse zu setzen. Bejaht er die Notwendigkeit einer regulatorischen Einflussnahme durch den Bund, muss er jedoch zuerst über eine Verfassungsrevision die notwendige Bundeskompetenz begründen¹⁶.

B. Rechtsnatur und Durchsetzung

- 12 Art. 3 und Art. 42 BV sind unmittelbar anwendbar und enthalten *verbindliche Regeln* (nicht nur Prinzipien) für die Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung ist grundsätzlich justiziabel und durchsetzbar.
- 13 Ordnet beispielsweise der Bund einen Aufgabenbereich gestützt auf eine besondere Verfassungsermächtigung abschliessend, kann er gegen einen Kanton, der in einem solchen Bereich reguliert, Klage erheben (Art. 120 BGG) und private Betroffene können kantonale Erlasse wegen Verletzung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts anfechten (Art. 82 lit. b BGG)¹⁷ oder in einem Beschwerdeverfahren gegen einen Anwendungsakt (Art. 82 lit. a BGG) deren Nichtanwendung verlangen¹⁸. Der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts verkörpert nicht nur die föderale Normenhierarchie, sondern kann auch von Einzelnen als verfassungsmässiges Individualrecht angerufen werden¹⁹. Der Grundsatz lässt sich somit bereits aus Art. 3 BV ableiten²⁰; er wird allerdings in Praxis und Lehre überwiegend an Art. 49 Abs. 1 BV festgemacht²¹.
- 14 Ebenso können die Kantone und betroffene Private die Geltung des kompetenzgemässen kantonalen Rechts gegenüber kompetenzwidrigem Bundesrecht durchsetzen²², dies allerdings mit einer Ausnahme: Aufgrund des Anwendungsgebots von Art. 190 BV wird kantonales Recht auch von kompetenzwidrigen Bundesgesetzen verdrängt.

II. Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung von Kompetenzen und Aufgaben

- 15 Seit der NFA-Reform enthält die Bundesverfassung auch **Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung von Kompetenzen und Aufgaben**. Dazu zählt das sog. *Subsidiaritätsprinzip* (Art. 5a BV), das für die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in Art. 43a Abs. 1 BV dahingehend konkretisiert wird, dass der Bund nur jene Aufgaben übernehmen soll, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Gemäss Bundes-

¹⁶ Vgl. auch AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 1030; HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1056.

¹⁷ Sog. «abstrakte» Normenkontrolle; vgl. statt vieler BGE 137 I 257.

¹⁸ Sog. «konkrete» Normenkontrolle; vgl. statt vieler BGE 138 I 468.

¹⁹ Statt vieler BGE 138 I 468 E. 2.3.1; 137 I 31 E. 4.1.

²⁰ Vgl. bereits SALADIN, Komm. aBV, Art. 3 N 78; ferner WALDMANN, FS Jaag, S. 536.

²¹ Vgl. dazu BIAGGINI, Komm. BV, Art. 49 N 7; Botschaft BV, BBl 1997 I 216.

²² SALADIN, Komm. aBV, Art. 3 N 78.

gericht und einem wohl überwiegenden Teil der Lehre verkörpert das Subsidiaritätsprinzip kaum mehr als eine staatspolitische Maxime und ist somit gerichtlich nicht durchsetzbar²³.

Nach dem hier vertretenen Verständnis ist der Subsidiaritätsgrundsatz zwar Ausdruck einer staatspolitischen Maxime; mit der Verankerung in der Bundesverfassung ist er aber – zumindest in Teilen – auch zu einem *Rechtsprinzip* geworden²⁴. Der hohe Abstraktionsgrad des Grundsatzes steht einem solchen Verständnis nicht entgegen, gehören die Konkretisierungsbedürftigkeit und die Notwendigkeit der Abwägung mit anderen Grundsätzen doch gerade zum Wesen von Rechtsprinzipien²⁵.

Als Rechtsprinzip ist der Grundsatz der Subsidiarität *primär programmatischer* Natur. So werden die Bundesbehörden beispielsweise verpflichtet, mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass der Subsidiaritätsgrundsatz bei der Vorbereitung von Verfassungsänderungen und anderen Erlassen die nötige Beachtung und Konkretisierung erfährt. Dabei ist es durchaus denkbar, dass sich der primär final-programmatische Normgehalt des Subsidiaritätsgrundsatzes zu punktuellen Rechtsansprüchen verdichten kann, die für die Kantone über die Klage nach Art. 120 BGG durchsetzbar sind. Solches ist beispielsweise für die (formale) Pflicht des Bundes, neue Bundeszuständigkeit zu rechtfertigen, denkbar. Obwohl das Subsidiaritätsprinzip den Bundesverfassungsgeber nicht bindet und keine materielle Schranke für Verfassungsänderungen bildet²⁶, und obwohl Bundesgesetze von den rechtsanwendenden Behörden anzuwenden sind (Art. 190 BV), haben sich die vorbereitenden Behörden über den Bedarf einer (neuen) einheitlichen Bundesregelung auszusprechen²⁷. Fehlt eine entsprechende Begründung oder ist diese klar unzureichend, müssten die Kantone mittels Klage wenigstens ein Feststellungsurteil erwirken können.

- 16 Sodann verankert Art. 43a Abs. 2–3 BV das (aus den Finanzwissenschaften stammende) *Prinzip der fiskalischen Äquivalenz*, welches verlangt, dass Nutzniesser, Kostenträger und Entscheidungsträger einer staatlichen Leistung möglichst kongruent sind²⁸. Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz ist angesichts seiner ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Verankerung ein Rechtsprinzip (und nicht nur eine politische Maxime). Als solches ist es grundsätzlich programmatischer Natur und nicht justiziabel²⁹. Eine gewisse indirekte Justiziabilität erhält es aber bei der Heranziehung zur Auslegung bestehender Vorschriften zur Kostenteilung³⁰ oder bei der Entwicklung von Regeln zur Lösung von interkantonalen Finanzierungskollisionen³¹.

²³ BGE 138 I 378 E. 8.4; RHINOW/SCHEFER, N 224, 602, 604, 617; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 19 N 8, 14; ZIMMERLI, BTJP 1999, S. 45. Für andere stellt Art. 5a BV für die Kompetenzausübung (durch den Bundesgesetzgeber) ein – wenn auch lediglich programmatisches – Rechtsprinzip dar (vgl. BIAGGINI, BSK BV, Art. 5a N 26, 29; wohl auch SCHWEIZER/MÜLLER, SG Komm. BV, Art. 5a N 16, 21, 28). Demgegenüber geht RICHLI (ZSR 2007 I 67 f., 80 f.) von einem justiziablen Rechtsgrundsatz aus.

²⁴ Vgl. auch AUBERT/MAHON, Art. 42 N 16: « Quand on introduit la subsidiarité dans une Constitution, on quitte la politique pour entrer dans le droit ».

²⁵ Auch die Grundrechte und die rechtsstaatlichen Grundsätze (Art. 5 BV) zeichnen sich durch eine hohe Konkretisierungsbedürftigkeit aus.

²⁶ Statt vieler TSCHANNEN, Staatsrecht, § 19 N 8.

²⁷ Der Subsidiaritätsgrundsatz gehört zum «übergeordneten Recht» i.S.v. Art. 141 Abs. 2 lit. a ParlG. Vgl. auch WALDMANN, AJP 2013, S. 1335. In diesem Sinne beabsichtigt nun auch 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 vorzusehen (vgl. BUNDESRAT, Bericht Postulat Stadler, S. 29).

²⁸ Vgl. Botschaft NFA I, BBl 2002 2459.

²⁹ BIAGGINI, BSK BV, Art. 43a N 5, 32; RHINOW/SCHEFER, N 607; TSCHANNEN, § 19 N 8a; differenzierend SCHWEIZER/MÜLLER, SG Komm. BV, Art. 43a N 13 (Justiziabilität bei Bundesratsverordnungen «diskutabel»).

³⁰ Vgl. BGer, Urteil 2C_902/2012 vom 5.5.2013 E. 3.4.

³¹ Vgl. BGE 140 V 563 E. 5.2 (Restfinanzierung von Pflegekosten).

- 17 Des Weiteren verpflichtet Art. 47 BV den Bund zur Wahrung der *Eigenständigkeit der Kantone* und zur Berücksichtigung der kantonalen Aufgaben-, Finanzierungs- und Organisationsautonomie. Der Grundsatz der Eigenständigkeit ist mehr als nur eine politische Handlungsmaxime. Trotz seines hohen Abstraktionsgrades und der beschränkten richterlichen Durchsetzbarkeit (keine Selbstbindung des Bundesverfassungsgebers, Massgeblichkeit der Bundesgesetze [Art. 190 BV]) ist er für den Bund rechtsverbindlich³². Im Vordergrund steht dabei seine final-programmatische Dimension³³, die sich an den Bundesgesetzgeber richtet. Dieser objektivrechtliche Gehalt ist ferner bei der Auslegung bestehender Vorschriften (z.B. von Vollzugsvorschriften des Bundes) zu berücksichtigen (sog. flankierende Funktion) und kann sich schliesslich auch in punktuelle justiziable Ansprüche der Kantone verdichten. Angesichts der erwähnten Beschränkungen der richterlichen Durchsetzbarkeit bleibt die Schutzwirkung von Art. 47 BV für die Kantone im Ergebnis aber sehr gering³⁴.
- 18 Für die Aufgabenteilung im Zusammenhang mit der Umsetzung des Bundesrechts sind die Grundsätze von Art. 46 BV zu beachten, die bisweilen auch als «*Grundsätze des Vollzugsföderalismus*» bezeichnet werden.
- Zunächst hält Art. 46 Abs. 1 BV in einer etwas verklausulierten Form fest, dass der *Vollzug des Bundesrechts vermutungsweise bei den Kantonen* liegt, sofern er nicht durch die Bundesverfassung selbst oder durch ein Bundesgesetz auf den Bund übertragen worden ist³⁵. Sowohl dem Verfassungsgeber als auch dem Bundesgesetzgeber kommt bei der Zuweisung von Vollzugszuständigkeiten an den Bund ein Ermessensspielraum zu. Im Lichte des (auch in Art. 46 BV anklingenden) Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Eigenständigkeit der Kantone, der für den Kontext der Umsetzung des Bundesrechts in Art. 46 Abs. 3 BV konkretisiert wird, ist der Bund angehalten, die Umsetzung des Bundesrechts nur dann und nur insoweit an sich zu ziehen, als eine einheitliche Regelung für die Verwirklichung der entsprechenden Bundesvorschriften notwendig erscheint³⁶.
 - Umgekehrt ergibt sich aus Art. 46 Abs. 1 BV auch, dass der Bund den Kantonen *Umsetzungspflichten* nur durch die Bundesverfassung oder durch ein Bundesgesetz auferlegen kann³⁷, was impliziert, dass den Kantonen durch Rechts- oder Verwaltungsverordnungen keine neuen Umsetzungspflichten oder neue Mehrbelastungen übertragen werden dürfen³⁸.

³² Vgl. im Ergebnis auch BIAGGINI, Komm. BV, Art. 47 N 5; zurückhaltender EGLI, SG Komm. BV, Art. 47 N 13; DIES., ZSR 2011 I, S. 371.

³³ Zu den einzelnen Dimensionen des Grundsatzes der Eigenständigkeit EGLI, SG Komm. BV, Art. 47 N 10 ff.

³⁴ EGLI, ZSR 2011 I, S. 371, 384 f. mit rechtsvergleichenden Hinweisen.

³⁵ Vgl. auch AUBERT/MAHON, Art. 46 N 4; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 46 N 4; HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 962, 1141; EGLI, SG Komm. BV, Art. 46 N 14; WIGET, S. 94.

³⁶ WALDMANN/BORTER, BSK BV, Art. 46 N 15.

³⁷ Dieses sog. «bundesstaatliche Legalitätsprinzip» klingt auch in Art. 164 Abs. 1 lit. f BV an.

³⁸ Vgl. EGLI, SG Komm. BV, Art. 46 N 15 ff.; WALDMANN/BORTER, BSK BV, Art. 46 N 20, 22

- Des Weiteren hat der Bund den Kantonen eine *möglichst grosse Gestaltungsfreiheit* zu belassen und den *kantonalen Besonderheiten* Rechnung zu tragen (Art. 46 Abs. 3 BV).
- Hingegen lässt sich für die Kantone aus Art. 46 BV kein Anspruch auf finanzielle Leistungen des Bundes für die Umsetzung des Bundesrechts ableiten. Ohne entsprechende besondere Rechtsgrundlage haben die Kantone die Kosten für den Vollzug grundsätzlich selber zu tragen.

Hierbei öffnet sich ein gewisses Spannungsfeld zum Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2–3 BV), wonach derjenige, der befiehlt, auch zu zahlen hat (Rz. 16). Aus diesem Prinzip lässt sich jedoch für die Kantone kein Anspruch auf eine Entschädigung der Vollzugskosten durch den Bund ableiten³⁹. Immerhin verstärkt dieses Prinzip den politischen Druck für Finanzhilfen des Bundes. Wird die Umsetzung vom Bund finanziert, rechtfertigt dies zwar nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz engmaschigere bundesrechtliche Vollzugsvorgaben; gleichzeitig entsteht damit aber wiederum ein Widerspruch zur Umsetzungsautonomie der Kantone (Art. 46 Abs. 3 BV). Wo die Kantone durch die Umsetzungspflichten übermässig belastet würden, kann sich eine Übertragung des Vollzugs auf den Bund aufdrängen.

III. Bereichsspezifische Kompetenz- und Aufgabenzuweisungen

- 19 Zu erwähnen sind schliesslich die **bereichsspezifischen Aufgabenzuweisungen** an Bund und Kantone in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen⁴⁰. Solche Bestimmungen befinden sich mehrheitlich im 2. und 3. Kapitel des 3. Titels der Bundesverfassung (Art. 54–135 BV).

³⁹ Vgl. WIGET, S. 97.

⁴⁰ Wo die Bundesverfassung dem Bund eine Zuständigkeit zuweist, überträgt sie ihm damit immer auch eine Aufgabe; vgl. SALADIN, Komm. aBV, Art. 3 N 81 ff. A.M. wohl BIAGGINI, BSK BV, Art. 42 N 30, wonach sich die bundesstaatliche Zuständigkeitsverteilung nicht mit der verfassungsrechtlichen Aufgabenordnung decke.

§ 3 Kompetenzen und Aufgaben des Bundes

I. Begriffliches

- 20 Die Bundesverfassung spricht sowohl von «Zuständigkeiten»⁴¹ als auch von «Aufgaben»⁴² des Bundes, nicht aber von «Bundeskompetenzen». Letztere entstehen durch die verfassungsrechtliche Zuweisung von Zuständigkeiten und Handlungsermächtigungen an den Bund. «Kompetenz» bzw. «Zuständigkeit» steht dabei für die Befugnis (des Bundes), in einem bestimmten Bereich zu regulieren oder anderweitig Einfluss zu nehmen. Demgegenüber steht der Begriff der «Bundesaufgabe» für die Verpflichtung des Bundes, die nötigen regulatorischen und anderen Massnahmen zur Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgabe zu treffen.
- 21 Obwohl «Bundeskompetenzen» und «Bundesaufgaben» begrifflich voneinander zu trennen sind, hängen sie dennoch miteinander zusammen: So schliesst das Vorliegen einer Bundesaufgabe die Handlungskompetenz des Bundes im betreffenden Aufgabenbereich mit ein⁴³. Umgekehrt wird dem Bund auch durch eine Zuständigkeitszuweisung bzw. eine Handlungsermächtigung mindestens die Aufgabe übertragen, immer wieder zu prüfen, ob und inwieweit ein Tätigwerden des Bundes erforderlich ist⁴⁴. Im Zusammenspiel mit anderen Verfassungsbestimmungen (z.B. Art. 35, 41 BV) kann sich eine Ermächtigung – wie z.B. Art. 110 Abs. 1 BV (Arbeitnehmerschutz) – gar zu einer eigentlichen Handlungsverpflichtung verdichten⁴⁵.
- 22 Der Charakter einer Bundesaufgabe bleibt auch dann erhalten, wenn die Verfassung oder ein Bundesgesetz die Umsetzung einer dem Bund zugewiesenen Aufgabe an die Kantone überträgt. Die Kantone werden bei der Umsetzung des Bundesrechts i.S.v. Art. 46 BV in Erfüllung einer Bundesaufgabe tätig⁴⁶. Wo also eine Materie in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fällt und bundesrechtlich geregelt ist, ergehen kantonale Massnahmen zur Umsetzung dieser Regelung in Erfüllung einer Bundesaufgabe⁴⁷. Ob die Bundesregelung auf einer umfassenden, fragmentarischen oder einer blossen Grundsatzgesetzgebungskompetenz (vgl. dazu Rz. 28) beruht, ist nicht entscheidend. Nicht mehr im Kontext einer Bundesaufgabe werden die Kantone hingegen dann tätig, wenn sie in Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben (Art. 43 BV) handeln, selbst wenn sie dabei bundesrechtliche Prinzipien und Vorgaben zu beachten haben oder wenn der Bund die Kantone bei der Erfüllung ihrer selbst gewählten Aufgaben unterstützt.

⁴¹ Vgl. insbesondere die Kapitelüberschrift vor Art. 54 ff. BV, aber auch Art. 57 Abs. 1, Art. 61a Abs. 1, Art. 67a Abs. 2, Art. 72 Abs. 2, Art. 76 Abs. 1, Art. 89 Abs. 1, 94 Abs. 3, Art. 117a Abs. 1, Art. 118 Abs. 1 und Art. 118a Abs. 1 BV.

⁴² Art. 42 BV.

⁴³ BIAGGINI, Komm. BV, Vorbem. Art. 42–135, N 6; RHINOW/SCHEFER, N 681.

⁴⁴ Vgl. SALADIN, Komm. aBV, Art. 3 N 82 ff. («Zuständigkeit bedeutet Befugnis und Verpflichtung»); anders wohl BIAGGINI, BSK BV, Art. 42 N 30; DERS., Komm. BV, Vorb. Art. 42–135 N 6.

⁴⁵ Vgl. auch BIAGGINI, Vorbem. Art. 42–135 BV, N 14.

⁴⁶ Botschaft NFA I, BBl 2002 2341.

⁴⁷ Vgl. auch BGE 139 II 271 E. 9.3 (Begriff einer Bundesaufgabe i.S.v. Art. 78 Abs. 2 BV im Zusammenhang mit dem Verbandsbeschwerderecht der Natur- und Heimatschutzorganisationen nach Art. 12 NHG).

So führt beispielsweise die Pflicht zur Beachtung der Grundrechte (Art. 35 BV) und der rechtsstaatlichen Grundsätze (Art. 5 BV) nicht dazu, dass kantonale Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergehen. Ebenso machen die verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Grundschulunterricht (Art. 62 Abs. 2–3 BV) die Schule noch nicht zu einer Bundesaufgabe.

Dies gilt auch für andere Aufgaben, welche die Verfassung den Kantonen in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich auferlegt (sog. *Pflichtaufgaben* [Rz. 39]). Im Bereich der Raumplanung, die den Kantonen obliegt und für die der Bund nur Grundsätze aufstellen darf (Art. 75 Abs. 1 BV), unterscheidet das Bundesgericht zwischen blossen Rahmenbestimmungen (etwa zur Nutzungsplanung oder zum Baubewilligungsverfahren) und abschliessenden, detaillierten Regelungen (etwa zum Bauen ausserhalb der Bauzone)⁴⁸. Die Pflicht zur Beachtung der Rahmenbestimmungen lässt Massnahmen der kantonalen bzw. kommunalen Nutzungsplanung noch nicht als Handlungen zur Erfüllung einer Bundesaufgabe erscheinen, solange Nutzungspläne oder ordentliche Baubewilligungen nicht ganz oder teilweise konkrete bundesrechtliche Regelungen verwirklichen oder berühren (wie z.B. im Bereich des Biotopschutzes⁴⁹ oder des Zweitwohnungsbaus⁵⁰). Demgegenüber ergeht die Erteilung von Ausnahmegewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone in Erfüllung einer Bundesaufgabe⁵¹.

II. Typologie der Bundeskompetenzen

- 23 Der Verfassungsgeber ist grundsätzlich⁵² frei, wie er Bundeskompetenzen umschreiben und in ihrem Inhalt, ihrem Umfang und ihrer Wirkung ausgestalten will. In der schweizerischen Staatsrechtslehre ist – teils in Anlehnung an die Sprache der BV 1874, teils in Orientierung an der deutschen Doktrin – eine Typologie von Umschreibungen von Bundeskompetenzen entwickelt worden, die sich schwergewichtig auf die Gesetzgebung fokussiert⁵³. Die Rede ist von «Methoden»⁵⁴ oder vom «Modus»⁵⁵ der Kompetenzumschreibung, von «Typen»⁵⁶ von Bundeskompetenzen oder auch von «Modalitäten»⁵⁷ oder «Kriterien»⁵⁸ der Kompetenzverteilung.

Die Lehre der Kompetenztypologie kann für die Verfassungsgebung eine konzeptionelle Orientierung bieten. So ist sie denn auch in die neue Bundesverfassung eingeflossen. Dabei wurde versucht, die unterschiedlichen Typen von Bundeskompetenzen durch einen möglichst einheitlichen Sprachgebrauch sichtbar zu machen⁵⁹. Teilweise sind allerdings durch die bewusste Übernahme traditioneller Formulierungen Abweichungen eingeflossen⁶⁰. Zudem liess sich die Terminologie für spätere Verfassungsänderungen nicht diktieren. Im Übrigen ist der Verfassungsgeber nicht an eine bestimmte, vorgeformte Typologie gebunden, sondern frei, Mischformen und neue Typen von Kom-

⁴⁸ Vgl. BGE 139 II 271 E. 9.2 und 10 m.w.H. Diese Rechtsprechung betrifft den Begriff der Bundesaufgabe im Kontext des Verbandsbeschwerderechts nach Art. 12 NHG. Der in diesem Zusammenhang verwendete Begriff der Bundesaufgabe steht aber in unmittelbarem Konnex zur verfassungsrechtlichen Terminologie (Art. 78 Abs. 2 BV).

⁴⁹ BGE 139 II 271 E. 9.2; 133 II 220 E. 2.2; 121 II 161 E. 2b/bb S. 164 (Schutz regionaler und lokaler Biotop als Bundesaufgabe).

⁵⁰ BGE 139 II 271 E. 11.

⁵¹ BGE 139 II 271 E. 9.2; grundlegend BGE 112 Ib 70 E. 4b.

⁵² Vgl. zur Bedeutung der Prinzipien von Art. 5a und Art. 43a BV für die Verfassungsgebung Rz. 15 f.

⁵³ AUBERT/MAHON, Art. 42 N 7.

⁵⁴ BIAGGINI, BSK BV, Art. 3 N 36.

⁵⁵ HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1078 ff.

⁵⁶ RHINOW/SCHEFER, N 722 ff.

⁵⁷ SALADIN, Komm. aBV, Art. 3 N 184.

⁵⁸ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 1043; vgl. auch BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesetzgebungsleitfaden, N 551.

⁵⁹ Botschaft BV, BBl 1997 I 228.

⁶⁰ Botschaft BV, BBl 1997 I 228.

petenzzuweisungen zu schaffen (vgl. auch Rz. 30 ff.)⁶¹. Vor diesem Hintergrund bildet der Wortlaut von verfassungsrechtlichen Kompetenzbestimmungen lediglich einen Ansatzpunkt für die Bestimmung des jeweiligen Kompetenztypus⁶².

- 24 Die in Lehre und Praxis anzutreffenden Darstellungen der Kompetenztypologie sind – mit einzelnen Nuancierungen – recht einheitlich. Im Vordergrund stehen dabei die nachfolgenden Kategorien⁶³.

A. Nach dem Gegenstand (Anknüpfungspunkt)

- 25 Die meisten Verfassungsnormen weisen dem Bund Zuständigkeiten in einem bestimmten *Sachbereich* zu (wie z.B. für das Militärwesen [Art. 60 BV], den Strassenverkehr [Art. 82 BV], Banken und Versicherungen [Art. 98 BV] oder die Landwirtschaft [Art. 104 BV]). Der Verfassungsgeber orientiert sich dabei an Bereichen, die nach allgemeiner Anschauung als Einheit aufgefasst werden⁶⁴. Anzutreffen sind aber auch Umschreibungen nach *Rechtsbereichen* (wie z.B. für das Zivil- und Zivilprozessrecht [Art. 122 Abs. 1 BV] oder das Straf- und Strafprozessrecht [Art. 123 Abs. 1 BV]).
- 26 Die einzelnen Kompetenzbestimmungen lassen sich aber auch nach *Problemfeldern* oder *Querschnittsmaterien* kategorisieren, für deren Regulierung der Bund Kompetenzen erhält (wie z.B. für Zweitwohnungen [Art. 75b BV], die Opferhilfe [Art. 124 BV] oder die «Querschnittsmaterien» Aussenpolitik [Art. 54 BV] und Umweltschutz [Art. 74 BV])⁶⁵.

Die Einteilung der Bundeskompetenzen nach Sach- und Rechtsbereichen oder Problemfeldern hat lediglich beschreibenden Charakter; ihr kommt folglich keine rechtliche Bedeutung zu⁶⁶.

B. Nach den Funktionen und nach dem Umfang

- 27 Kompetenzzuweisungen an den Bund können entweder *alle Staatsfunktionen* (Rechtsetzung, Vollzug, Rechtsprechung) einschliessen oder sich auf bestimmte Funktionen beschränken⁶⁷. Im Vordergrund steht die Festlegung von *Gesetzgebungskompetenzen* (z.B. Art. 61 Abs. 1 BV [Zivilschutz])⁶⁸; dem Bundesgesetzgeber steht es aber offen, die Umsetzung (Vollzug) dem Bund zu übertragen. Möglich ist auch die Einschränkung der Bundeskompetenzen auf bestimmte *Verwal-*

⁶¹ Vgl. zum Ganzen auch BIAGGINI, BSK BV, Art. 3 N 67 ff.

⁶² Vgl. dazu auch Rz. 29.

⁶³ Grundlegend HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 92 ff.; ferner statt vieler HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1078 ff.; SALADIN, Komm. aBV, Art. 3 N 184 ff. Vgl. auch BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesetzgebungsleitfaden, N 551 ff.

⁶⁴ HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1079.

⁶⁵ Vgl. ausführlicher AUBERT, ZSR 1991 II 93 ff.

⁶⁶ Vgl. auch SALADIN, Komm. aBV, Art. 3 N 186 ff.

⁶⁷ Statt vieler BIAGGINI, BSK BV, Art. 3 N 60; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesetzgebungsleitfaden, N 551 Ziff. 1; RHINOW/SCHEFER, N 723.

⁶⁸ Die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften muss dabei nicht explizit erwähnt sein (z.B. Art. 83 Abs. 1 BV [Sicherstellung eines Netzes von Nationalstrassen und deren Benützbarkeit]). Auch Aufgabenbestimmungen beinhalten in der Regel die Kompetenz zum Erlass der zur Aufgabenerfüllung notwendigen Vorschriften.

tungshandlungen (z.B. Art. 81 BV [Errichtung und Betreibung öffentlicher Werke]) oder auf Förderungsmassnahmen (z.B. Art. 64 Abs. 1 BV [wissenschaftliche Forschung und Innovation] oder Art. 70 Abs. 3–5 BV [Mehrsprachigkeit und Minderheitssprachen]). Solche Zuweisungen schliessen allerdings implizit auch die Kompetenz des Bundes mit ein, die notwendigen Regelungen für Verwaltungshandlungen oder finanzielle Leistungen zu erlassen⁶⁹.

- 28 Innerhalb der Rechtsetzung wird in Lehre und Praxis zwischen umfassenden, fragmentarischen und Grundsatz-Gesetzkompetenzen unterschieden⁷⁰. Der Typus der einzelnen Kompetenzbestimmung ist durch Auslegung derselben zu ermitteln.
- Von einer *umfassenden* Bundeskompetenz ist die Rede, wenn die Verfassung den Bund ermächtigt, einen bestimmten Bereich vollständig zu erfassen und abschliessend zu regeln. Die meisten Zuständigkeits- und Aufgabenbestimmungen der Bundesverfassung übertragen dem Bund umfassende Rechtsetzungskompetenzen (vgl. z.B. statt vieler Art. 54 BV [auswärtige Angelegenheiten]⁷¹, Art. 60 BV [Militär]⁷², Art. 63 BV [Berufsbildung]⁷³, Art. 74 BV [Umweltschutz]⁷⁴, Art. 82 BV [Strassenverkehr]⁷⁵ oder Art. 122 Abs. 1 BV [Zivilrecht und Zivilprozessrecht]).
 - *Fragmentarisch* ist die Rechtsetzungskompetenz hingegen, wenn der Bund lediglich zur Regelung einzelner oder mehrerer punktueller Teilbereiche oder Gegenstände innerhalb eines umfassenderen Bereichs ermächtigt wird. Solche fragmentarischen Kompetenzen werden dem Bund beispielsweise im Gesundheitsschutz (Art. 118 Abs. 2 BV), für die Steuern (Art. 128–132 BV) oder im Schulwesen (z.B. Art. 62 Abs. 5 BV [Schuljahresbeginn], Art. 68 Abs. 3 BV [Jugendsport, Sportunterricht]; vgl. auch die punktuellen [aber subsidiären! Rz. 30 ff.] Harmonisierungskompetenzen in Art. 62 Abs. 4 [Grundschule], Art. 63a Abs. 5 [Hochschulen] und Art. 67a Abs. 2 BV [musikalische Bildung]) zugesprochen. Innerhalb der dem Bund zugewiesenen Teilbereiche ist die Rechtsetzungskompetenz allerdings umfassend⁷⁶.
 - Unter dem Typus «*Grundsatzgesetzgebungskompetenz*» (früher auch «*Rahmengesetzgebungskompetenz*»⁷⁷) werden jene Ermächtigungsnormen zusammengefasst, welche die Rechtsetzungskompetenzen des Bundes in einem bestimmten Regelungsbereich auf

⁶⁹ Vgl. hinsichtlich der in Förderungskompetenzen enthaltenen beschränkten Rechtsetzungskompetenz BIAGGINI, Komm. BV, Vorbem. Art. 42–135 N 13; KNAPP, in: Thürer et al., § 29 N 23 f.

⁷⁰ Statt vieler BIAGGINI, BSK BV, Art. 3 N 57; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 N 35 ff. Teilweise wird mit den Förderungskompetenzen (und den damit einhergehenden Rechtsetzungskompetenzen) eine vierte Kategorie genannt; vgl. etwa BRÜHLMOSER, § 99 N 38; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesetzgebungsleitfaden, N 551 Ziff. 3; HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1090; RHINOW/SCHEFER, N 732, 735; SCHWEIZER, SG Komm. BV, Art. 3 N 14 m.w.H.

⁷¹ EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 54 N 6 m.w.H.

⁷² HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1085.

⁷³ EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 63 N 11.

⁷⁴ Botschaft BV, BBl 1997 I 248.

⁷⁵ BGE 127 I 60 E. 4b.

⁷⁶ Gemäss TSCHANNEN (Staatsrecht, § 20 N 42) könnte daher «ohne Verlust» auf diese Kategorie verzichtet werden; kritisch auch BIAGGINI, BSK BV, Art. 3 N 58.

⁷⁷ Vgl. SALADIN, Komm. aBV, Art. 3 N 192.

«Grundsätze» (vgl. z.B. Art. 75 Abs. 1 BV [Raumplanung]⁷⁸, Art. 77 Abs. 2 BV [Schutz des Waldes], Art. 79 BV [Fischerei und Jagd], Art. 88 Abs. 1 BV [Fuss- und Wanderwegnetze], Art. 129 Abs. 1 BV [Steuerharmonisierung]) beschränken. Charakteristisch für diesen Typus der Kompetenzzuweisung ist, dass den Kantonen im entsprechenden Bereich «ein substanzieller eigener Regelungsspielraum» verbleibt⁷⁹, während die Bundeskompetenzen auf die Vorgabe eines «Rahmens», die Regelung von «Grundzügen»⁸⁰, «Kernproblemen» und «Schlüsselementen»⁸¹ oder auf die Statuierung eines «gesamtstaatlichen Mindeststandards»⁸² beschränkt bleiben. Innerhalb der als «grundsätzlich» geltenden Regelungsthemen kann der Bund auch Regelungen mit einer hohen Normdichte (Detailregelungen) erlassen⁸³ und für den Einzelnen unmittelbar anwendbare Rechte und Pflichten statuieren⁸⁴. Umfang und Schranken von Grundsatzgesetzgebungskompetenzen lassen sich aber selbst bei einheitlicher Terminologie in den betreffenden Kompetenzbestimmungen («Der Bund erlässt Grundsätze...») nicht schematisch und allgemein festlegen; sie müssen letztlich bei jeder Kompetenznorm durch Auslegung ermittelt werden. So hängt die Umgrenzung der durch den Bund zu regelnden Fragen davon ab, ob die Verfassung in einem schwergewichtig kantonale geregelten Bereich die Einhaltung gewisser materieller Prinzipien (z.B. die haushälterische und geordnete Besiedlung des Landes [Art. 75 BV]) fordert oder ob eher eine gewisse Harmonisierung (z.B. hinsichtlich des Steuerverfahrens [Art. 127 Abs. 2 BV]) bezweckt wird. Eine eigene Art von «Grundsatzgesetzgebungskompetenzen» erhält der Bund durch jene Verfassungsbestimmungen zugewiesen, die ihn zum Erlass von «Mindestvorschriften» (vgl. Art. 38 Abs. 2 BV [ordentliche Einbürgerung]) oder zum Erlass von Vorschriften zur «Harmonisierung» (vgl. Art. 65 Abs. 2 BV [amtliche Register] oder Art. 75a Abs. 3 BV [amtliche Informationen über Grund und Boden]) ermächtigen⁸⁵.

C. Nach den Rechtswirkungen auf die kantonalen Zuständigkeiten

- 29 Mit Blick auf die Rechtswirkungen, welche die Zuweisung von Zuständigkeiten und Aufgaben an den Bund auf die (vorbestehenden) Kompetenzen der Kantone nach sich ziehen, werden in Lehre und Praxis drei Kategorien von Bundeskompetenzen unterschieden⁸⁶:

⁷⁸ BGE 139 II 271 E. 10.

⁷⁹ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 N 37; vgl. auch HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1087.

⁸⁰ HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1087; vgl. auch BRÜHL-MOSER, § 99 N 38.

⁸¹ SALADIN, Komm. aBV, Art. 3 N 195.

⁸² TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 N 37.

⁸³ AUBERT/MAHON, Art. 42 N 10; BIAGGINI, Komm. BV, Vorbem. Art. 42–135 N 12; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 N 39.

⁸⁴ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 N 38.

⁸⁵ A.M. BIAGGINI, BSK BV, Art. 3 N 69, der solche Fälle unter einer eigenen Kategorie abhandelt.

⁸⁶ Statt vieler Botschaft BV, BBl 1997 I 227; AUBERT/MAHON, Art. 42 N 7 ff. (allerdings unter Hinzufügung der Grundsatzgesetzgebungskompetenz als Unterkategorie); BIAGGINI, Komm. BV, Vorbem. Art. 42–135 N 11; DERS., BSK BV, Art. 3 N 47 ff.; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesetzgebungsleitfaden, N 551 Ziff. 2; HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1091 ff.; RHINOW/SCHEFER, N 724 ff.; SCHWEIZER, SG Komm. BV, Art. 3 N 16 ff.

- Bei *ausschliesslichen* Kompetenzen gehen die kantonalen Zuständigkeiten im entsprechenden Bereich vollumfänglich unter, dies unabhängig davon, ob und inwieweit der Bund von seinen Kompetenzen schon Gebrauch gemacht hat. Bereits mit dem Inkrafttreten der kompetenzbegründenden Verfassungsnorm besteht kein Raum mehr für kantonales Recht und bestehende kantonale Regelungen werden derogiert (sog. ursprünglich derogatorische Wirkung). Eine ausschliessliche Bundeskompetenz wird etwa für das Geld- und Währungswesen inkl. dem Recht zur Herausgabe von Münzen und Banknoten (Art. 99 Abs. 1 BV), für Zölle (Art. 133 BV) oder das Post- und Fernmeldewesen (Art. 92 Abs. 1 BV) angenommen⁸⁷. Ob eine Kompetenzbestimmung eine ausschliessliche Bundeszuständigkeit schafft, beurteilt sich nicht nur anhand des Wortlauts⁸⁸, sondern unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Dabei ist primär unter historischen und teleologischen Gesichtspunkten massgebend, ob der Verfassungsgeber kantonale Zuständigkeiten unverzüglich und auf Dauer beseitigen wollte⁸⁹. Mit Blick auf ein praktikables Auslegungsergebnis sind ausschliessliche Bundeskompetenzen nur zurückhaltend anzunehmen, da sie ein Regelungsvakuum hinterlassen können.
- Die meisten Verfassungsnormen, welche Zuständigkeiten und Aufgaben dem Bund zuweisen, begründen *konkurrierende* Bundeskompetenzen. Kantonale Zuständigkeiten und kantonale Regelungen bleiben solange und soweit bestehen, als der Bund von seiner Zuständigkeit keinen Gebrauch gemacht bzw. seine Kompetenzen nicht ausgeschöpft hat. Erst wenn der Bundesgesetzgeber seine Kompetenz vollständig ausgeschöpft und den von der verfassungsrechtlichen Kompetenznorm erfassten Bereich abschliessend geregelt hat, bleibt kein Raum mehr für kantonales Recht und bestehende kantonale Regelungen werden hinfällig (sog. nachträglich derogatorische Wirkung). Konkurrierende Bundeskompetenzen bilden den Regelfall; sie werden typischerweise mit der Formulierung «Der Bund erlässt Vorschriften»⁹⁰ oder «Der Bund regelt»⁹¹ kenntlich gemacht; sie können aber auch in Bereichen vorkommen, welche die Verfassung zur «Sache des Bundes» erklärt⁹².
- Sog. *parallele* Bundeskompetenzen werden durch jene Verfassungsnormen begründet, die den Bund in einem bestimmten Bereich zum Tätigwerden ermächtigen oder verpflichten, ohne die kantonalen Kompetenzen zu verdrängen. In solchen Bereichen können Bund und

⁸⁷ Vgl. (mit weiteren Beispielen) TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 N 32.

⁸⁸ Ausschliessliche Bundeskompetenzen werden stets mit der Formulierung «Sache des Bundes» kenntlich gemacht. Umgekehrt lässt sich aber aus der Verwendung dieser Formulierung nicht zwingend auf eine ausschliessliche Bundeskompetenz schliessen (vgl. auch Fn. 90 hiernach).

⁸⁹ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 N 32.

⁹⁰ Vgl. z.B. Art. 76 Abs. 3 BV (Gewässerschutz) oder auch Art. 68 Abs. 3 BV («... kann Vorschriften über den Jugendsport erlassen...»).

⁹¹ Vgl. z.B. Art. 38 Abs. 1 BV (Erwerb und Verlust des Bürgerrechts durch Abstammung, Heirat und Adoption), Art. 62 Abs. 5 BV (Schuljahresbeginn).

⁹² So z.B. bei Art. 122 Abs. 1 BV (Zivilrecht und Zivilprozessrecht), vgl. BGE 140 III 155 E. 4.3. Für weitere Beispiele TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 N 33.

Kantone gleichzeitig und unabhängig⁹³ voneinander aktiv werden und regulieren. Parallele Zuständigkeiten des Bundes zu den Kantonen bestehen etwa bei der öffentlichen Sicherheit (Art. 57 BV)⁹⁴, beim Betrieb von Hochschulen (Art. 63a Abs. 1 BV), bei den direkten Steuern (Art. 128 BV) oder bei den Förderungsmassnahmen (wie z.B. für die Forschung [Art. 64], die Weiterbildung [Art. 64a BV], die Ausbildung [Art. 66 BV], die musikalische Bildung [Art. 67a Abs. 1 BV], den Sport [Art. 68 Abs. 1 BV], die Kultur [Art. 69 Abs. 2 BV] oder für den Film [Art. 71 BV])⁹⁵.

D. Subsidiäre Bundeskompetenzen

- 30 Mit der NFA-Revision und der Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung sind neuartige Bundeskompetenzen in angestammten Zuständigkeitsbereichen der Kantone geschaffen worden. Diese Bundeskompetenzen sind auf die Verwirklichung einer vom Verfassungsgeber gewollten (Rechts-)Vereinheitlichung und Harmonisierung in bestimmten Bereichen ausgerichtet. Dabei lassen sich zwei Anwendungsformen unterscheiden⁹⁶: Zum einen ermächtigt Art. 48a BV den Bund, interkantonale Verträge in abschliessend aufgezählten Aufgabenbereichen auf Antrag interessierter Kantone allgemeinverbindlich zu erklären oder (renitente) Kantone zum Beitritt zu interkantonalen Verträgen zu verpflichten. Zum andern verpflichten verschiedene Bestimmungen der Bildungsverfassung den Bund zum Erlass von Vorschriften für den Fall, dass die von der Verfassung geforderte Harmonisierung gewisser Eckwerte der Schule (Art. 62 Abs. 4 BV) und des Musikunterrichts (Art. 67a Abs. 2 BV) unter den Kantonen gescheitert ist oder Bund und Kantone die erforderliche Koordination des Hochschulwesens (Art. 63a Abs. 5 BV) nicht erreichen. Dieselbe Regelungstechnik stand bzw. steht auch in anderen Bereichen (etwa in der Sozialhilfe⁹⁷ oder in der Familienpolitik⁹⁸) zur Diskussion.
- 31 In beiden Anwendungskonstellationen hängt die Entstehung der Bundeskompetenz vom Eintritt eines ungewissen, künftigen Ereignisses ab – also entweder von einem Antrag interessierter Kantone (Art. 48a Abs. 1 BV) oder vom Scheitern der von der Verfassung angesteuerten Harmonisierung (Art. 62 Abs. 4, 63a Abs. 5, 67a Abs. 2 BV), weshalb in der Lehre auch von «*suspensiv* bedingten Bundeskompetenzen» die Rede ist⁹⁹. Geläufiger ist aber die Bezeichnung «*subsidiäre Bundeskompetenz*»¹⁰⁰, welche zum Ausdruck bringen soll, dass die Zuständigkeit in den betref-

⁹³ Vorbehalten bleiben Verpflichtungen zur Koordination (vgl. z.B. Art. 57 Abs. 2 BV [innere Sicherheit]) und Kooperation (vgl. z.B. Art. 63a Abs. 3–4 BV [Hochschulen]).

⁹⁴ Vgl. BGE 117 Ia 202 E. 5.

⁹⁵ Vgl. (mit weiteren Beispielen) TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20 N 34.

⁹⁶ BRÜHL-MOSER, § 99 N 37; RHINOW/SCHEFER, N 731; SCHWEIZER, SG Komm. BV, Art. 3 N 20.

⁹⁷ BUNDESRAT, Bericht Sozialhilfe, S. 55 f.

⁹⁸ Eine im Rahmen einer parlamentarischen Initiative erarbeitete Vorlage für einen neuen Familienartikel (Art. 115a) sah eine subsidiäre Kompetenz des Bundes vor, Grundsätze über die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung festzulegen, sofern die Bestrebungen der Kantone oder Dritter nicht ausreichen (BBI 2012 5923). Die Vorlage scheiterte in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 am Ständemehr (BBI 2013 3129).

⁹⁹ BIAGGINI, BSK BV, Art. 3 N 69; DERS., Komm. BV, Art. 62 N 11 und Art. 63a N 15; SCHWEIZER, SG Komm. BV, Art. 3 N 20.

¹⁰⁰ EHREZZELLER, SG Komm. BV, Art. 62 N 50 und Art. 63a N 46 ff.; WBK-NR, BBI 2005 5529, 5530.

fenden Bereichen primär bei den Kantonen liegt und der Bund nur intervenieren darf (bzw. muss), wenn und soweit die von der Verfassung vorgegebenen (Harmonisierungs-)Ziele mittels Koordination und Kooperation nicht erreicht werden. Teilweise wird der neue Regelungsmechanismus auch mit der Bezeichnung «*kompensatorische*» oder «*nachträgliche*» Bundeskompetenz eingefangen¹⁰¹.

- 32 Die Einordnung dieser neuartigen Bundeskompetenz in die traditionelle Kompetenztypologie erscheint heute noch wenig gefestigt. In einigen Darstellungen der Kompetenzkategorien wird sie nicht einmal besonders erwähnt¹⁰². Für die einen handelt es sich hierbei um eine neuartige Umschreibung mit Anwärtlerstatus für einen eigenen Kompetenztypus¹⁰³, während andere eine Einordnung in die bestehende Typologie versuchen und die subsidiäre Bundeskompetenz entweder bei der Kategorisierung nach den Rechtswirkungen neben die ausschliesslichen, konkurrierenden und parallelen Kompetenzen stellen¹⁰⁴, oder aber als Unterart der konkurrierenden Bundeskompetenz beschreiben¹⁰⁵. Von ihrem Umfang her sind die bestehenden subsidiären Bundeskompetenzen beschränkt, weshalb sie auch als besondere Ausprägung einer fragmentarischen Bundeskompetenz angesehen werden können (vgl. Rz. 28)¹⁰⁶. Zusammengefasst handelt es sich also um Bundeskompetenzen, die von ihrem Umfang her begrenzt und bezüglich ihrer Rechtswirkungen bedingt und konkurrierend sind.
- 33 Unabhängig von ihrer Bezeichnung und ihrer Einordnung in die bestehende Typologie leisten die heute bestehenden subsidiären Bundeskompetenzen der Rechtssicherheit im föderalen Gefüge einen Bärendienst. Ob und wann die Bedingung des Scheiterns der Harmonisierungsbemühungen (Art. 62 Abs. 4, Art. 63a Abs. 5, Art. 67a Abs. 2 BV) eingetreten ist, bildet nämlich eher Gegenstand einer politischen als einer rechtlichen Einschätzung¹⁰⁷. Ebenso ist der Entscheid der Bundesversammlung über den Antrag interessierter Kantone zur Einführung einer Zwangsverpflichtung nach Art. 48a Abs. 1 BV politisch geprägt¹⁰⁸. Zudem begünstigen subsidiäre Bundeskompetenzen die Vermischung von Sach- und Zuständigkeitsfragen und führen zu einer den Zielen der NFA-Reform zuwiderlaufenden Aufgabenverflechtung¹⁰⁹.

¹⁰¹ BRÜHL-MOSER, § 99 N 37; RHINOW/SCHEFER, N 731.

¹⁰² Vgl. etwa bei AUER/MALINVERNI/HOTTELIER (N 1043 ff.; Sachregister «Compétences»); HÄFELIN/HALLER/KELLER (N 1078 ff.; Sachregister «Bundeskompetenzen») oder auch bei TSCHANNEN, Staatsrecht (§ 20; Sachregister «Kompetenzen, Bund»).

¹⁰³ Vgl. BIAGGINI, BSK BV, Art. 3 N 69.

¹⁰⁴ BRÜHL-MOSER, § 99 N 37; RHINOW/SCHEFER, N 731; vgl. auch SCHWEIZER, SG Komm. BV, Art. 3 N 17 ff., 20.

¹⁰⁵ EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 62 N 57; vgl. auch WBK-NR, BBI 2005 5522.

¹⁰⁶ BIAGGINI (Komm. BV, Art. 62 N 11) spricht bei Art. 62 Abs. 4 BV von einer Bundeskompetenz, die «in mehrfacher Hinsicht begrenzt und bedingt ist».

¹⁰⁷ Vgl. auch die Kritik bei BIAGGINI, Komm. BV, Art. 62 N 15; HÄNNI, BSK BV, Art. 62 N 48.

¹⁰⁸ WALDMANN, BSK BV, Art. 48a N 36.

¹⁰⁹ BELSER, Harmonisierung der Sozialhilfe, S. 9.

III. Typologie der Bundesaufgaben

- 34 Da die verfassungsrechtliche Zuweisung von Aufgaben an den Bund gleichzeitig eine Bundeszuständigkeit begründet, lässt sich die für die verschiedenen Bundeskompetenzen entwickelte Typologie (Ziff. II hiervor) problemlos auf die Typologie von Aufgabenbestimmungen übertragen¹¹⁰.

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zur NFA einen anderen Begriff der «Bundesaufgabe» definiert, der nicht dem Verständnis von Art. 42 BV entspricht, sondern darauf abstellt, ob der Bund die Aufgabenerfüllung (mit-) finanziert¹¹¹. Diese Begriffsschöpfung ist nicht nur verwirrend, sondern unnötig. Für die verfassungsrechtliche Zuständigkeits- und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist allein die Terminologie gemäss Art. 3, 43 BV und Art. 42 BV massgebend. Verfassungsrechtlich hängt das Vorliegen einer Bundesaufgabe allein davon ab, ob die Verfassung dem Bund in einem bestimmten Bereich eine (je nach Verfassungsnorm mehr oder weniger weitgehende) Verantwortung überträgt, dies unabhängig von der Frage, wer mit der Erfüllung der Aufgabe betraut wird und die Kosten der Umsetzung trägt¹¹².

¹¹⁰ Vgl. auch TSCHANNEN (Staatsrecht, § 20 N 17 ff., 26 ff., 35 ff.), der die Aufgabenzuweisungen an den Bund in Anlehnung an die klassischen Typen von Bundeskompetenzen kategorisiert.

¹¹¹ Vgl. Botschaft NFA I, BBl 2002 2341 mit einem Beispiel.

¹¹² Vgl. auch bereits BIAGGINI, Expertise 2000, S. 13 f.

§ 4 Zuständigkeiten und Aufgaben der Kantone

I. Zuständigkeiten

- 35 Gemäss dem in der Bundesverfassung angelegten System der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen (Art. 3 BV) bleiben die Kantone in allen Bereichen zuständig, welche die Verfassung bzw. die darauf gestützte Gesetzgebung nicht abschliessend dem Bund übertragen haben.
- 36 Die vereinzelt in der Bundesverfassung anzutreffenden *Vorbehalte kantonaler Zuständigkeiten* haben unterschiedliche Funktionen und lassen sich wie folgt kategorisieren¹¹³:
- *Allgemeine* Zuständigkeitsvorbehalte zugunsten der Kantone («... sind die Kantone zuständig») sind v.a. in herkömmlichen kantonalen Zuständigkeitsbereichen anzutreffen¹¹⁴, in denen die Bundesverfassung Vorgaben macht oder sog. «Pflichtaufgaben» (Rz. 39) überträgt oder wo der Bund über partielle Kompetenzen (fragmentarische Rechtsetzungskompetenz [Rz. 28] oder Förderungskompetenz [Rz. 27]) verfügt. Solche Zuständigkeitsvorbehalte sind rein deklaratorisch und dienen der Verdeutlichung der grundsätzlichen Kompetenzaufteilung im entsprechenden Sachbereich¹¹⁵.
 - Davon zu unterscheiden sind *punktueller* Zuständigkeitsvorbehalte der Kantone innerhalb umfassender (oder im Kontext angesammelter fragmentarischer) Bundeskompetenzen¹¹⁶. Die den Kantonen vorbehaltenen Bereiche oder Gegenstände bleiben von der ansonsten umfassenden Bundeskompetenz ausgeklammert.
 - Von besonderer Bedeutung sind Verfassungsbestimmungen, welche die *Umsetzung* von Bundesaufgaben bzw. den *Vollzug* der bundesrechtlichen Vorschriften ganz oder teilweise den Kantonen zuweisen¹¹⁷. Damit wird dem Bundesgesetzgeber – soweit die Verfassung nichts anderes bestimmt – die Kompetenz entzogen, über die Zuständigkeit zur Umsetzung des Bundesrechts (Art. 46 Abs. 1 BV) zu entscheiden.

¹¹³ Vgl. zu den Arten und zur Bedeutung solcher Vorbehalte auch AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N 1031 ff.; BRÜHL-MOSER, § 99 N 34; HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1055; MAHON, N 97; RHINOW/SCHEFER, N 713; TSCHANNEN, § 21 N 7 ff.

¹¹⁴ Vgl. Art. 62 Abs. 1 BV (Schulwesen), Art. 69 Abs. 1 BV (Kultur), Art. 72 Abs. 1 BV (Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat) und Art. 70 Abs. 2 Satz 1 BV (Festlegung der kantonalen Amtssprachen); ähnlich auch Art. 78 Abs. 1 BV (Natur- und Heimatschutz), wobei der Bund im Bereich des Naturschutzes über umfassende Teilkompetenzen verfügt.

¹¹⁵ Vgl. auch SCHWEIZER, SG Komm. BV, Art. 3 N 15; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 21 N 8.

¹¹⁶ Vgl. z.B. Art. 56 Abs. 1 BV (Vertragsabschlusskompetenz der Kantone mit dem Ausland in ihrem Zuständigkeitsbereich) im Verhältnis zur umfassenden Zuständigkeit des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 BV).

¹¹⁷ Vgl. Art. 59 Abs. 3 Satz 2 BV (Veranlagung und Einzug Militärsatzabgabe); Art. 74 Abs. 3 BV (Umweltschutzvorschriften); Art. 80 Abs. 3 BV (Vollzug Tierschutzvorschriften); Art. 128 Abs. 4 BV Satz 1 (Veranlagung und Einzug direkter Bundessteuern).

II. Aufgaben

37 Die Kantone übernehmen sowohl innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs (A.) als auch im Zuständigkeitsbereich des Bundes (B.) Aufgaben.

A. Innerhalb der kantonalen Zuständigkeitsbereiche

38 Innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche (Art. 3 BV) bestimmen die Kantone grundsätzlich selber, welche Aufgaben sie sich in welchem Umfang auferlegen und wie weit ihre Verpflichtungen dabei reichen. Diese Aufgabenautonomie wird in Art. 43 BV («*Aufgaben der Kantone*») explizit festgehalten, sie ergibt sich aber bereits aus der Gewährleistung der Eigenständigkeit der Kantone (Art. 3 und 47 BV)¹¹⁸.

39 Die Freiheit der Kantone zur Selbstbestimmung ihrer Aufgaben wird allerdings durch die Bundesverfassung selbst eingeschränkt, dies sowohl hinsichtlich der Frage, ob sich die Kantone einer bestimmten Aufgabe annehmen müssen, als auch bezüglich der Art und Weise, wie die Kantone ihre Aufgaben zu erfüllen haben¹¹⁹.

- So nennt die Bundesverfassung verschiedene Bereiche, in denen die Kantone nicht einfach untätig sein dürfen, sondern Verantwortung übernehmen müssen. Zu solchen «*Pflichtaufgaben*»¹²⁰ gehören etwa der Schutz der öffentlichen Sicherheit und der Bevölkerung (Art. 57 Abs. 1 BV), ein ausreichender Grundschulunterricht (Art. 62 Abs. 2 BV), eine ausreichende Sonderschulung für alle behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr (Art. 62 Abs. 3 BV), die musikalische Bildung (Art. 67a Abs. 1–2 BV), die Förderung von Verständigung und Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften (Art. 70 Abs. 3 BV), die Raumplanung (Art. 75 Abs. 1 BV), das Schaffen von günstigen Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft (Art. 94 Abs. 3 BV) oder die Opferhilfe (Art. 124 BV). Vereinzelt macht die Verfassung den Kantonen auch Vorgaben zum Ausmass der von ihnen zu übernehmenden Verantwortung und zur Art und Weise der Aufgabenerfüllung (vgl. z.B. Art. 62 Abs. 2–3 BV).
- Vorgespurt wird die Ausgestaltung der kantonalen Aufgabenfelder auch durch die verfassungsrechtliche Pflicht zur *Verwirklichung der Grundrechte* (Art. 35 BV), welche die Kantone verpflichtet, sowohl Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung der grundrechtlichen Rechte und Freiheiten zu schaffen als auch deren Träger vor Verletzungen und Gefährdungen zu schützen¹²¹.

¹¹⁸ So auch SCHWEIZER, SG Komm. BV, Art. 43 N 6; ähnlich auch BIAGGINI, BSK BV, Art. 43 N 1.

¹¹⁹ Grundlegend BIAGGINI, Komm. BV, Art. 43 N 4; DERS., BSK BV, Art. 43 N 17 ff.; vgl. auch AUBERT/MAHON, Art. 42 N 13, Art. 43 N 3; SCHWEIZER, SG Komm. BV, Art. 3 N 15.

¹²⁰ BIAGGINI, BSK BV, Art. 42 N 27, 43 N 18.

¹²¹ Vgl. dazu eingehender WALDMANN, BSK BV, Art. 35 N 37 ff., 40 ff.

- Handlungsaufträge ergeben sich für die Kantone ferner auch aus verfassungsrechtlichen *Berücksichtigungs- und Förderungspflichten* (z.B. Art. 67 Abs. 1 BV [Förderungs- und Schutzbedürfnisse von Kindern und Jugendlichen], Art. 94 Abs. 2–3 BV [Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft, Wohlfahrtssicherung der Bevölkerung, günstige Rahmenbedingungen für Privatwirtschaft]), aus *Koordinationspflichten* mit dem Bund (z.B. Art. 57 Abs. 2 BV [innere Sicherheit], Art. 61a Abs. 1 BV [Bildungsraum mit hoher Qualität und Durchlässigkeit, vgl. für die Hochschulen Art. 63a Abs. 3 BV]), oder aus *Zielbestimmungen* (z.B. Art. 41 BV [Sozialziele], Art. 89 Abs. 1 BV [energiepolitische Ziele]).
- 40 Diese verfassungsrechtlichen Handlungs- und Zielvorgaben begründen allerdings keine Bundeszuständigkeiten. Auch «Pflichtaufgaben» bleiben kantonale Aufgaben¹²², also «eigene» Aufgaben. Vor diesem Hintergrund ist es problematisch, wenn der Bund vermehrt dazu tendiert, verfassungsrechtliche Vorgaben für kantonale Aufgaben gesetzlich (oder sogar durch Verordnungen und Weisungen) zu konkretisieren¹²³. Will der Bund seinen Einfluss in kantonalen Zuständigkeitsbereichen verstärken, muss er entweder die verfassungsrechtlichen Handlungs- und Zielvorgaben weiter ausdifferenzieren oder neue (fragmentarische oder auf Grundsätze beschränkte) Gesetzgebungskompetenzen schaffen. In beiden Fällen bedarf es einer Verfassungsänderung und somit der Zustimmung der Mehrheit der Stände.

B. Innerhalb der Bundeszuständigkeiten

- 41 Das Bundesrecht wird durch die Kantone umgesetzt, sofern und soweit die Bundesverfassung oder ein Bundesgesetz nicht den Bund für zuständig erklären (Art. 46 Abs. 1 BV)¹²⁴. Im Rahmen dieser Umsetzung erfüllen die Kantone die ihnen *vom Bund übertragenen Aufgaben*. In Praxis und Lehre werden diese Vollzugsaufgaben teilweise auch als «kantonale» Aufgaben bezeichnet und den Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich (Art. 3, 43 BV) gegenübergestellt¹²⁵. Die Bezeichnung als «kantonale» Aufgabe bringt zum Ausdruck, dass die Kantone im Rahmen der Umsetzung des Bundesrechts in eigenem Namen (und grundsätzlich auf eigene Rechnung¹²⁶) tätig werden und ihr Handeln nicht dem Bund zurechenbar ist, weshalb für Verfahrenshandlungen kantonales Verwaltungsverfahren (und nicht das VwVG), für Bedarfsdeckungsgeschäfte das kantonale (bzw. interkantonale) Beschaffungsrecht (und nicht das BöB), für die Bearbeitung von Personendaten das kantonale Datenschutzrecht (und nicht das DSGVO) oder für die Verantwortlichkeit das

¹²² BIAGGINI, BSK BV, Art. 43 N 18.

¹²³ So kann sich der Bundesgesetzgeber für die Regelung in Art. 20 BehiG zur Grundschulung für behinderte Kinder und Jugendliche auf keine Bundeskompetenz stützen. Im Ergebnis geht die Regelung von Art. 20 BehiG allerdings nicht über die verfassungsrechtlichen Vorgaben (Art. 8 Abs. 2, Art. 62 Abs. 3 BV) hinaus (vgl. BGE 140 I 153 E. 2.3.4; 138 I 162 E. 3.1). Vgl. zum Ganzen auch SCHEFER/HESS-KLEIN, S. 328 ff., 330.

¹²⁴ Zum Grundsatz des Vollzugsföderalismus statt vieler BIAGGINI, Komm. BV, Art. 46 N 4; HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 962; WALDMANN/BORTER, BSK BV, Art. 46 N 14 f.

¹²⁵ Vgl. etwa RHINOW/SCHEFER, N 685.

¹²⁶ Art. 46 BV gewährt den Kantonen keinen Anspruch auf finanzielle Abgeltung; vorbehalten bleiben besondere Regelungen in Verfassung und Bundesgesetzen; vgl. Botschaft BV, BBl 1997 I 213; WALDMANN/BORTER, BSK BV, Art. 46 N 24 m.w.H.

kantonale Staatshaftungsgesetz (und nicht das Verantwortlichkeitsgesetz [VG] des Bundes) zur Anwendung gelangen. Aus dem Blickwinkel des der Bundesverfassung zugrundeliegenden Konzepts der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, wie es auch in den beiden Bestimmungen von Art. 42 und 43 BV zum Ausdruck kommt, bleiben die dem Bund zugewiesenen Aufgaben «*Bundesaufgaben*», auch wenn sie ganz oder teilweise von den Kantonen umzusetzen sind. Ob die Kantone die Kosten der Umsetzung selber zu tragen haben oder ob sich der Bund daran beteiligt, ändert nichts daran, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht im Rahmen einer Bundesaufgabe tätig werden¹²⁷.

¹²⁷ Nach der im Rahmen der Erarbeitung der NFA-Reform angewendeten Terminologie bleiben Vollzugsaufgaben «kantonale» Aufgaben, soweit die Umsetzung des Bundesrechts ausschliesslich durch die Kantone finanziert wird (vgl. Botschaft NFA I, BBl 2002 2341 mit einem Beispiel).

§ 5 Gemeinsame Aufgaben von Bund und Kantonen

42 Die Bundesverfassung scheint zwar in Art. 42 und 43 BV von einer «binären» Aufgabenteilung (Bund *oder* Kantone) auszugehen. Sie steht aber der Zuweisung von «gemeinsamen Aufgaben» an Bund und Kantone nicht entgegen. In letzter Zeit hat das «Denken in Räumen» der politischen und rechtlichen Steuerung neue Formen von Aufgabenzuweisungen hervorgebracht, welche das traditionelle System der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen überlagern. Um einer mittel- bis längerfristigen Verwässerung der Verantwortlichkeiten vorzubeugen, erscheint es notwendig, das Bewusstsein für die rechtliche Tragweite von Aufgabenzuweisungen an Bund und Kantone zu schärfen. Im Folgenden soll daher der Versuch unternommen werden, diese rechtliche Tragweite durch die Herausarbeitung einer Typologie der verschiedenen Arten und Unterarten von «gemeinsamen» Aufgaben zu skizzieren.

I. «Echte» Gemeinschaftsaufgaben

43 Eine «echte» oder «förmliche»¹²⁸ Gemeinschaftsaufgabe liegt vor, wenn die Verfassung eine bestimmte Aufgabe dem Bund und den Kantonen zur gemeinsamen Erfüllung zuweist. Bund und Kantone werden somit zum gesamthandschaftlichen Handeln verpflichtet und sind dafür gemeinsam verantwortlich. Sie können insbesondere nur gemeinsam die zur Aufgabenerfüllung notwendige Gesetzgebung erlassen. Die Gesetzgebungskompetenz obliegt in solchen Fällen weder dem Bund noch den Kantonen, sondern Bund und Kantone zusammen.

44 Eine solche Aufgabenzuweisung findet sich in der Bundesverfassung nirgends und würde wohl das Vorhandensein von verfassungsrechtlichen Bestimmungen für gemeinsame Rechtsakte von Bund und Kantonen voraussetzen¹²⁹.

Aus diesem Grund stellt die in Art. 63a Abs. 3 BV festgehaltene Pflicht von Bund und Kantonen, «gemeinsam» für die Koordination und die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen zu sorgen, keine echte Gemeinschaftsaufgabe dar¹³⁰. Zwar fehlt in Art. 63a Abs. 3 BV – im Gegensatz zu Art. 61a Abs. 1 BV – der Zusatz «im Rahmen ihrer Zuständigkeiten». Die Koordination ist jedoch nicht durch gemeinsame Entscheidungen¹³¹ (was die verfassungsrechtliche Regelung einer neuen Erlassform voraussetzen würde), sondern über Verträge zwischen Bund und Kantonen und über gemeinsame Organe, in denen jeweils Vertreter des Bundes und der Kantone Einsitz nehmen, zu bewerkstelligen. Die von einem solchen Organ erlassenen Rechtsakte stützen sich

¹²⁸ BIAGGINI, BSK BV, Art. 3 N 56.

¹²⁹ In Deutschland wurden «Gemeinschaftsaufgaben» 1969 durch Änderung des Grundgesetzes (GG) eingeführt. Es handelt sich dabei nicht um Bundesaufgaben, sondern um Aufgaben der Länder, die für die Gesamtheit bedeutsam (Art. 91a GG) oder von überregionalem Interesse (Art. 91b GG) sind und bei denen der Bund planend und finanzierend mitwirken muss (Art. 91a GG) oder mitwirken kann (Art. 91b GG). Im Rahmen der Föderalismusreform 2006 wurden die Gemeinschaftsaufgaben in ihrem Umfang wieder leicht reduziert.

¹³⁰ A.M. wohl BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesetzgebungsleitfaden, N 551 Ziff. 2, wonach im Bereich der Koordination und Gewährleistung der Qualitätssicherung im Hochschulwesen (Art. 63a Abs. 3–4 BV) eine «gemeinsame Aufgabe» bestehe. Vgl. zum Ganzen auch Rz. 48 ff.

¹³¹ So auch EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 63a N 33, wonach sich die Koordination im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten zu bewegen habe.

letztlich auf separate Erlasse mit Gesetzesrang sowohl des Bundes als auch der Kantone. *De facto* nähert sich die Koordination und Zusammenarbeit im Hochschulbereich einer echten Gemeinschaftsaufgabe weitgehend an.

II. Zusammenarbeit im Rahmen bestehender Zuständigkeiten

A. «Einfache» Koordinations- und Kooperationspflichten

- 45 Um in Bereichen mit parallelen Zuständigkeiten Doppel- und Mehrspurigkeiten, Widersprüche oder negative Zuständigkeitskonflikte zu vermeiden, verpflichtet die Bundesverfassung Bund und Kantone zur Koordination in der Aufgabenerfüllung. So besteht im Bereich der öffentlichen Sicherheit nicht nur ein verfassungsrechtlich ausgewiesenes Interesse, dass die Kantone ihre Aufgaben wahrnehmen (vgl. Art. 57 Abs. 1 BV [vgl. zu den «Pflichtaufgaben» Rz. 39]), sondern auch daran, dass Bund und Kantone ihre Tätigkeiten, die sie im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten ausüben, koordinieren (vgl. Art. 57 Abs. 2 BV). Ein solches Koordinationsgebot ergibt sich bereits aus Art. 44 Abs. 1–2 BV auch für andere Bereiche *paralleler* staatlicher Einflussnahme (so z.B. im Zusammenhang mit den an Bund und Kantone gerichteten Aufträgen von Art. 94 Abs. 2–3 BV [Wohlfahrtssicherung, wirtschaftliche Sicherheit der Bevölkerung und Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft]).
- 46 Ein mehr oder weniger ausgeprägtes Koordinationsgebot besteht auch bei *fragmentarischen* Bundeskompetenzen in kantonalen Zuständigkeitsbereichen (z.B. im Rahmen des Gesundheitswesens [Art. 118 BV]) oder in Materien mit *ineinander verschachtelten Zuständigkeiten* von Bund und Kantonen, wie z.B. im Bereich der Geldspiele (Art. 106 Abs. 7 BV¹³²), aber auch in der Raumplanung (vgl. Art. 75 Abs. 2 BV¹³³).
- 47 Diese je nach Bereich unterschiedlich intensiven Koordinationspflichten bedingen zwar ein gewisses Mass an Kooperation; sie verlangen aber weder ein gemeinsames (strategisches) Vorgehen in der entsprechenden Materie noch begründen sie eine Kompetenz des Bundes zur Federführung bzw. zur Regelung der im gesamtschweizerischen Interesse liegenden Koordinationsfragen¹³⁴. Bund und Kantone bleiben je für ihre Bereiche allein zuständig.

¹³² Hier schreibt die Verfassung sogar die Schaffung eines gemeinsamen Koordinationsorgans vor.

¹³³ Der Wortlaut von Art. 75 Abs. 2 BV richtet sich an den Bund. Aber auch die Kantone sind zur Koordination ihrer raumwirksamen Aufgaben verpflichtet, was auch in der Berücksichtigungspflicht von Art. 75 Abs. 3 BV durchschimmert.

¹³⁴ So auch (im Kontext von Art. 57 Abs. 2 BV) BIAGGINI, Komm. BV, Art. 57 N 10; SCHWEIZER/MOHLER, SG Komm. BV, Art. 57 N 5 m.w.H. Anders äusserte sich der Bundesrat in der Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen) vom 17. August 2005 (BBl 2005 5613 ff., 5638) dahingehend, dass Art. 57 Abs. 2 BV für den Bund kompetenzbegründend wirke, sobald im Bereich der inneren Sicherheit «spezifische Bundesinteressen oder koordinationsbedürftige, gesamtschweizerische Interessen» in Frage stünden.

B. Koordinations- und Kooperationspflichten mit Ziel- und Programmvorgaben

- 48 Mit der Neuordnung der *Bildungsverfassung* hat ein neuer Typus von vertikalen Koordinations- und Kooperationspflichten Verfassungsrang erlangt. So verpflichtet Art. 61a BV Bund und Kantone, «gemeinsam», aber «im Rahmen ihrer Zuständigkeiten», für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen (Abs. 1), ihre Anstrengungen zu koordinieren und ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicherzustellen (Abs. 2). Sie haben sich ausserdem dafür einzusetzen, dass allgemein bildende und berufsbezogene Bildungswege eine gleichwertige gesellschaftliche Anerkennung finden (Abs. 3). Daran anknüpfend verpflichtet Art. 63a Abs. 3 BV Bund und Kantone, gemeinsam für die Koordination und die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen zu sorgen.
- 49 Im Unterschied zu den hiervor dargestellten Bereichen mit einem gewissen vertikalen Koordinationsbedarf (Rz. 45 ff.) gibt die Bundesverfassung im Bildungsbereich Ziele und ein Programm für die Zusammenarbeit vor, die Bund und Kantone gleichermaßen binden und die in enger Zusammenarbeit erreicht werden sollen¹³⁵. Koordination und Kooperation haben im Hinblick auf das verfassungsrechtlich verbindliche Ziel eines *gesamthaft gesteuerten Bildungsraums von hoher Qualität und Durchlässigkeit* zu erfolgen. Die Zusammenarbeitspflichten der *Bildungsverfassung* gehen deutlich über die allgemeinen Koordinationsgebote in anderen Bereichen hinaus, da sie direkt in den Dienst einer vom Verfassungsgeber gewollten Gesamtsteuerung des Bildungswesens gestellt werden¹³⁶. Dieser Gesamtsteuerungsansatz wird deutlich im Hochschulwesen sichtbar, wo Bund und Kantone verpflichtet werden, im Rahmen der Zusammenarbeit gemeinsame Rahmenbedingungen für den gesamten Hochschulraum zu schaffen und damit das Hochschulwesen als Ganzes mit Blick auf die verfassungsrechtlich vorgegebenen Ziele materiell zu steuern¹³⁷.
- 50 Zwar kommen diese Koordinations- und Zusammenarbeitspflichten zumindest terminologisch den «echten» Gemeinschaftsaufgaben (Rz. 43 f.) sehr nahe¹³⁸, dennoch sind sie von diesen abzugrenzen¹³⁹. Zum einen schaffen Art. 61a Abs. 1–2 und Art. 63a Abs. 3 BV keine gemeinsamen Rechtsetzungs- und Entscheidungskompetenzen, sondern behalten die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung vor¹⁴⁰; die Gesamtsteuerung darf sich nur auf jene Bereiche der kantonalen Schulhoheit (Art. 62 Abs. 1 BV) beziehen, für die auch der Bund über Kompetenzen verfügt, so insbesondere im Bereich der Hochschulen, der Forschung und der Weiterbildung. Zum andern er-

¹³⁵ Vgl. eingehender WBK-NR, BBI 2005 5504, 5518 f.; EHRENZELLER/SAHLFELD, SG Komm. BV, Art. 61a N 9.

¹³⁶ Vgl. WBK-NR, BBI 2005 5519; a.M. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 61a N 6.

¹³⁷ Vgl. eingehender zum Grundkonzept der *Bildungsverfassung* im Hochschulbereich WBK-NR, BBI 2005 5526 f.; EHRENZELLER/SAHLFELD, SG Komm. BV, Art. 63a N 32.

¹³⁸ Vgl. BIAGGINI, BSK BV, Art. 3 N 56, Art. 42 N 41.

¹³⁹ WBK-NR, BBI 2005 5518.

¹⁴⁰ BIAGGINI, BSK BV, Art. 42 N 41; EHRENZELLER/SAHLFELD, SG Komm. BV, Art. 63a N 33.

streckt sich die Koordinationspflicht nur auf jene Gegenstände, die für die Schaffung eines Bildungsraums bzw. eines Hochschulraums von hoher Qualität und Durchlässigkeit nötig sind¹⁴¹.

III. Zu den sog. «Verbundaufgaben»

A. Entstehung und Verwendung eines schillernden Begriffs

51 Der Begriff der «Verbundaufgabe» war in der Staatsrechtslehre bis vor kurzem unbekannt. Er tauchte im Zuge der *NFA-Reform* auf und stand dort für jene Aufgaben, die sich im Rahmen der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung nicht in die alleinige Zuständigkeit entweder des Bundes oder der Kantone zuweisen liessen¹⁴² bzw. bei denen die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung und Finanzierung von Bund und Kantonen gemeinsam getragen wird¹⁴³. Im Vordergrund für die Charakterisierung einer Aufgabe als «Verbundaufgabe» sollte dabei der Aspekt der *gemeinsamen Finanzierung* durch Bund und Kantone stehen¹⁴⁴.

Die in der NFA-Reform vorgenommene Dreiteilung in «Bundesaufgaben», «kantonale Aufgaben» und «Verbundaufgaben» war somit nicht auf das bestehende verfassungsrechtliche System der Aufgaben- und Kompetenzverteilung von Art. 3 und Art. 42 f. BV, sondern auf das Kriterium der Finanzierung der Aufgabenerfüllung gestützt. Die damit geschaffenen begrifflichen Unstimmigkeiten («Bundesaufgaben» i.S.v. Art. 42 BV und «Bundesaufgaben» i.S. der NFA bzw. «Kantonsaufgaben» i.S.v. Art. 43 BV und «kantonale Aufgaben» i.S. der NFA) wurden in Kauf genommen¹⁴⁵. Zu den Verbundaufgaben sollten – übersetzt auf die verfassungsrechtliche Kompetenzterminologie – Bundesaufgaben i.S.v. Art. 42 BV gehören, deren Vollzug den Kantonen übertragen ist (wie z.B. die amtliche Vermessung), aber auch Aufgabenbereiche, in denen der Bund bloss eine beschränkte Zuständigkeit besitzt oder seine Zuständigkeit nicht voll ausgeschöpft hat (wie z.B. der Agglomerationsverkehr oder der Straf- und Massnahmenvollzug)¹⁴⁶.

Im Einzelnen wurden zunächst 12¹⁴⁷, später 16¹⁴⁸ Verbundaufgaben ausgewiesen: Amtliche Vermessung (Art. 75a BV), Straf- und Massnahmenvollzug (Art. 123 Abs. 3 BV), Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (Art. 66 BV), Natur- und Heimatschutz (Art. 78 Abs. 3 BV), Hauptstrassen (Art. 86 Abs. 3 lit. c BV), Hochwasserschutz (Art. 76 Abs. 1 und 3, 86 Abs. 3 lit. d), Agglomerationsverkehr (Art. 86 Abs. 3 lit. b^{bis} BV), öffentlicher Regionalverkehr (Art. 87 BV), Lärmschutz mit Mineralölsteuererträgen (ohne National- und Hauptstrassen, Art. 86

¹⁴¹ EHRENZELLER/SAHLFELD, SG Komm. BV, Art. 63a N 34.

¹⁴² Botschaft NFA I, BBI 2002 2329, 2335; Botschaft NFA II, BBI 2005 6074.

¹⁴³ Botschaft NFA I, BBI 2002 2329.

¹⁴⁴ Vgl. Botschaft NFA I, BBI 2002 2337 («Es ist dieser Finanzierungsaspekt, welcher die Verbundaufgaben zu einem Thema für die NFA werden lässt»), vgl. auch den Glossar im Anhang 1 (BBI 2002 2545: «Von einer Verbundaufgabe wird dann gesprochen, wenn ein Aufgabenbereich von Bund und Kantonen finanziell gemeinsam getragen wird»). Zum Ganzen auch WIGET, S. 100 f. – Anders hingegen die *Motion 13.3363* der Finanzkommission des Nationalrates vom 12.4.2013, die (im Rahmen der vom Ständerat eingebrachten und vom Nationalrat angenommenen Fassung) den Bundesrat beauftragt, dem Parlament zeitlich zusammen mit dem dritten Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen eine vollständige Analyse aller Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen zu unterbreiten, wobei es sich dabei um Aufgaben handle, «bei welchen die Verantwortung und/oder die Finanzierung gemeinsam bei Bund und Kantonen liegen».

¹⁴⁵ Vgl. Botschaft NFA I, BBI 2002 2341.

¹⁴⁶ Botschaft NFA II, BBI 2005 6074; enger wohl Botschaft NFA I, BBI 2002 2341, wonach Verbundaufgaben eine Kategorie der Umsetzung des Bundesrechts nach Art. 46 BV sind.

¹⁴⁷ Botschaft NFA I, BBI 2002 2338.

¹⁴⁸ Botschaft NFA II, BBI 2005 6075. Je nach Zählweise (im Bereich des Natur- und Heimatschutz) gelangt man auch auf 17 Verbundaufgaben; vgl. WIGET, S. 101 f.

Abs. 3 lit. d BV), Gewässerschutz (Art. 76 BV), Ergänzungsleistungen (Art. 112a BV), Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (Art. 117 BV), landwirtschaftliche Strukturverbesserungen (Art. 104 BV), Wald (Art. 77 BV), Jagd (Art. 79 BV) und Fischerei (Art. 79 BV). Seit der Annahme der NFA-Reform hat der Bundesgesetzgeber in weiteren Bereichen eine gemeinsame Finanzierung durch Bund und Kantone nach dem Konzept der «Verbundaufgabe» vorgesehen¹⁴⁹.

- 52 Die Aufgabentypologie der NFA hat sich allerdings im Wortlaut der Verfassung nicht niederschlagen¹⁵⁰. Die Überlagerung der tradierten verfassungsrechtlichen Aufgaben- und Kompetenztypologie mit einer auf Finanzierungskriterien definierten Kategorisierung, die teilweise die gleichen Begriffe verwendet, hätte denn auch «mehr Probleme hervorgerufen als gelöst»¹⁵¹. Die NFA-Typologie hatte in erster Linie den Zweck, der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung und der Neugestaltung der Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen ein konzeptionelles Fundament zu Grunde zu legen. Die im Rahmen der NFA getroffenen Einordnungen einzelner Tätigkeitsfelder in kantonale Aufgaben, Bundesaufgaben und Verbundaufgaben erfolgten schwergewichtig nach politisch-praktischen Überlegungen. Für die Auslegung der verfassungsrechtlichen Aufgaben- und Kompetenzordnung bleibt der Begriff der Verbundaufgabe deshalb ohne Bedeutung¹⁵².
- 53 Vor diesem Hintergrund vermag es wenig zu erstaunen, dass die «Verbundaufgabe» in vielen staatsrechtlichen Darstellungen der föderalen Aufgaben- und Kompetenzverteilung (noch?) nicht erscheint¹⁵³, lediglich am Rande erwähnt¹⁵⁴ oder sogar kritisch¹⁵⁵ gewürdigt wird.

Wo dennoch der Versuch unternommen wird, Verbundaufgaben in die verfassungsrechtliche Terminologie einzubetten, klaffen teilweise grosse Unterschiede im Verständnis auf:

- Für RHINOW/SCHEFER handelt es sich bei Verbundaufgaben um Aufgaben, «die auf einer Vereinbarung („Programmvereinbarung“) zwischen Bund und Kantonen beruhen, in welchen die von den Kantonen bei der Umsetzung von Bundesrecht zu erreichenden Ziele festgelegt werden»¹⁵⁶. Damit müssen sich Verbundaufgaben verfassungsrechtlich zum einen auf eine Bundeskompetenz (Art. 42 BV) abstützen können und zum andern für die Kantone (mindestens) entsprechende Umsetzungspflichten (Art. 46 Abs. 1 BV) bestehen¹⁵⁷.

¹⁴⁹ So z.B. für den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (Art. 39 Geoinformationsgesetz [SR 510.62] und darauf abstützend Art. 20 ff. Verordnung über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen [ÖREBKV; SR 510.622.4]) oder im Bereich der Regionalpolitik (Art. 11 Bundesgesetz über Regionalpolitik [SR 901.0]).

¹⁵⁰ Dies weder im BB vom 3. Oktober 2003 zur NFA (angenommen von Volk und Ständen am 28.11.2004, in Kraft seit dem 1.1.2008) noch im BB vom 21.5.2006 zur neuen Bildungsverfassung oder im BB vom 15.3.2012 über die musikalische Bildung.

¹⁵¹ BIAGGINI, BSK BV, Art. 42 N 40.

¹⁵² Vgl. auch WIGET, S. 103.

¹⁵³ So erscheinen Verbundaufgaben – soweit ersichtlich – weder im Text noch im Sachregister bei AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel; BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, Staatsrecht; MAHON, Droit constitutionnel; TSCHANNEN, Staatsrecht. Ebenso fehlen die Verbundaufgaben bei der Darstellung der Typologie der Kompetenzverteilung von SCHWEIZER, SG Komm. BV, Art. 3 N 16 ff.

¹⁵⁴ HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1146a, 1259; RHINOW/SCHEFER, N 682, 829 f., 869.

¹⁵⁵ BIAGGINI, BSK BV, Art. 42 N 40; HÄNNI, in: Waldmann et al., Föderalismus 2.0, S. 96 f.; SCHWEIZER/MÜLLER, SG Komm. BV, Vorb. zu Art. 42–135 N 45.

¹⁵⁶ RHINOW/SCHEFER, N 829, vgl. auch N 869.

¹⁵⁷ RHINOW/SCHEFER, N 682.

- Auch bei HÄFELIN/HALLER/KELLER erscheint der Begriff der Verbundaufgabe im Kontext der Programmvereinbarungen für die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone¹⁵⁸. Unter der Überschrift der Verbundaufgaben werden dann aber ebenfalls die im Rahmen der Neuordnung der Bildungsverfassung geschaffenen Koordinations- und Kooperationspflichten (Art. 61a BV) aufgeführt¹⁵⁹.
- In einem weiten Sinne scheinen auch SCHWEIZER/MÜLLER den Begriff der Verbundaufgabe zu verstehen, führen sie doch darunter – allerdings kritisch konstatierend – auch das zunehmende partnerschaftliche Zusammenwirken in kantonalen Zuständigkeitsbereichen (Schule, Spitalplanung) sowie das Vorliegen von parallelen Förderungskompetenzen (musikalische Bildung) auf¹⁶⁰.
- Am weitesten reicht die Aussage von Bundesrätin SIMONETTA SOMMARUGA an der Nationalen Föderalismuskonferenz vom 27. November 2014: «Fast jede politische Aufgabe in der Schweiz ist letztlich eine Verbundaufgabe, wobei die Kantone dort, wo sie nicht federführend sind, in der Regel für die klassischen Vollzugsaufgaben verantwortlich sind»¹⁶¹.

B. Würdigung

- 54 Mit der NFA sollten die für die Verwaltungsführung entwickelten Grundsätze des New Public Management auf den föderalen Kontext, insbesondere auf die Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone übertragen werden. Anstelle von aufwandorientierten Subventionsformen zur Unterstützung von Einzelobjekten sollten Pauschal- oder Globalsubventionen des Bundes zur Anwendung kommen, welche Mehrjahresprogramme finanzieren und mit welchen der Bund die strategische Führung einschliesslich eines entsprechenden Controllings übernehmen sollte, während die Kantone auf operativer Ebene die Art und Weise der Zielerreichung bestimmten¹⁶². Diese Ziele sollten vom Bund und den Kantone in sog. Programmvereinbarungen festgelegt werden. Mit diesem neuen Modell sollte die Umsetzung des Bundesrechts kooperativer und wirkungsorientierter werden.
- 55 In diesem Lichte steht der Begriff «Verbund» für ein partnerschaftliches Zusammenwirken von Bund und Kantonen. Im Zentrum steht allerdings nicht die verfassungsrechtliche Aufgabentypologie, sondern die gemeinsame Finanzierung (**«Verbundfinanzierung»**) und der kooperative Ansatz bei der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone.
- 56 Vor diesem Hintergrund erscheint der Begriff der **«Verbundaufgabe»** missverständlich, da er – gemäss der staatsrechtlichen Terminologie – keine Aufgaben betrifft, welche die Bundesverfassung in die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen legen würde (Rz. 43 f.). Wird der Begriff dennoch verwendet, ist er auf den Kontext der *Bundesaufgaben* zu beschränken, die von den Kantonen umgesetzt und vom Bund mitfinanziert werden. Verbundaufgaben stellen mit anderen Worten «eine Kategorie der Umsetzung des Bundesrechts nach Art. 46 BV»¹⁶³ dar. Es liegt

¹⁵⁸ HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1146a, 1259.

¹⁵⁹ HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1260; vgl. ebenso BRÜHL-MOSER, § 99 N 92.

¹⁶⁰ SCHWEIZER/MÜLLER, SG Komm. BV, Vorb. zu Art. 42–135 N 34.

¹⁶¹ Das Referat ist auf dem Internet unter <<http://www.foederalismus14.so.ch/de/medien/>> abrufbar.

¹⁶² Botschaft NFA I, BBI 2002 2294, 2340 f.

¹⁶³ Botschaft NFA I, BBI 2002 2341.

letztlich im politischen Ermessen des Gesetzgebers, in welchen Bereichen der Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone er eine gemeinsame Finanzierung nach dem Konzept der NFA-Reform (Art. 46 Abs. 2 BV) vorsehen und das Instrument der Programmvereinbarung einsetzen will. Erst aus diesem politischen Entscheid gehen im Ergebnis «Verbundaufgaben» hervor.

- 57 Dessen ungeachtet wird der Begriff der Verbundaufgabe in der Praxis (und in der Literatur) aber auch dort verwendet, wo der Bund die *Kantone* in deren *eigenen Zuständigkeitsbereichen* finanziell unterstützt, wie z.B. für den Bau, Unterhalt und Betrieb von Hauptstrassen oder beim Agglomerationsverkehr. In kantonalen Zuständigkeitsbereichen, in denen die Bundesverfassung den Kantonen ein Tätigwerden in bestimmten Bereichen vorschreibt und/oder Vorgaben über die Art der Aufgabenerfüllung macht (Rz. 39), handeln die Kantone nicht in Ausführung einer Bundesaufgabe i.S.v. Art. 46 BV. Richtet der Bund gestützt auf Förderungskompetenzen Beiträge an die Kantone aus (z.B. Art. 70 Abs. 4–5 BV), kann er zwar auch die Bedingungen und das Verfahren für die entsprechenden Finanzhilfen regeln¹⁶⁴. Es entstehen dabei aber in den entsprechenden Bereichen keine neuen Bundesaufgaben, welche – addiert mit der kantonalen Verantwortung – zu «gemeinsamen Verantwortungsbereichen»¹⁶⁵ mutieren, in denen der Bund in Anlehnung an die Konzeption der Verbundaufgabe die (strategische) Steuerungshoheit übernehmen darf. Wird das Konzept der Verbundaufgabe – Festlegung von strategischen Leistungszielen durch den Bund, operative Umsetzung durch die Kantone – hingegen auf kantonale Zuständigkeitsbereiche (Art. 3, 43 BV) übertragen, führt dies zu einer Verwischung oder gar zu einer Unterwanderung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung.
- 58 Verwendung findet der Begriff der Verbundaufgabe ferner auch in Bereichen, die sowohl *Zuständigkeiten des Bundes* als auch *der Kantone* betreffen und in denen Bund und Kantone zur Zusammenarbeit verpflichtet sind – so etwa im Kontext der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen für einen Bildungsraum Schweiz von hoher Qualität und Durchlässigkeit (Art. 61a BV), insbesondere im Hochschulwesen (Art. 63a BV). Wie bereits ausgeführt, handelt es sich aber auch hier nicht um eine echte Gemeinschaftsaufgabe, sondern um eine Zusammenarbeit im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen (Rz. 49 f.).
- 59 Ein Verständnis, wonach übergeordnete Ziele und Werte fast jeden Bereich staatlicher Aufgabenerfüllung als «Verbundaufgabe» erscheinen lassen, bei der faktisch der Bund die Federführung übernimmt, untergräbt das Fundament des Bundesstaates und macht den Föderalismus zur Makulatur. Dass im politischen Diskurs begriffliche Unschärfen vorkommen, lässt sich nicht vermeiden und liegt wohl in der Natur der Sache. Für rechtliche Beurteilungen bleibt der Begriff der «Verbundaufgabe» hingegen untauglich.

¹⁶⁴ KNAPP, § 29 N 24; RHINOW/SCHEFER, N 735.

¹⁶⁵ KNAPP (§ 29 N 26) stellt allerdings eine Art «*coresponsabilité de fait*» fest [Hervorhebung durch den Verfasser].

§ 6 Schlusswürdigung

- 60 Die Geschichte des schweizerischen Bundesstaates ist eine Geschichte der fortlaufenden Zentralisierung. In der Tat haben neue Kompetenzzuweisungen an den Bund, neue Bundesvorschriften und der starke Zuwachs an völkerrechtlichen Regulierungen das Bild des Bundesstaates und die Stellung der Kantone in den letzten Jahrzehnten nachhaltig verändert. Selbst im Bereich kantonaler Zuständigkeiten gewinnt der Bund über Ziele, Programmvorgaben und Finanzierungen immer mehr Einfluss, so dass die Kantone selbst hier in die Rolle von Vollzugsorganen gedrängt werden.
- 61 Diese Tendenz wird letztlich auch durch den vermehrten Gebrauch von diffusen Begriffen («Verbundaufgaben», «Gesamtsteuerung», «Politikräume») verstärkt. Im Interesse der Wahrung des verfassungsrechtlichen Systems der föderalen Zuständigkeitsordnung und der Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung von Aufgaben gilt es, sich auf die *angestammte staatsrechtliche Terminologie* zurückzubedenken und einer Verwässerung vorzubeugen. Gleichzeitig müssen die verfassungsrechtlichen Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben aus dem Dunstkreis rein politischer Handlungsmaximen herausgelöst und als Rechtsprinzipien einer hinreichenden Konkretisierung zugeführt werden. Diese Aufgabe darf nicht allein der Politik überlassen werden.

Anhang 1: Quellenverzeichnis

Amtliche

BUNDESRAT, Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 (zit. Botschaft BV); BUNDESRAT, Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2002 2291 (zit. Botschaft NFA I); Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats vom 23. Juni 2005 zur Parlamentarischen Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung, BBl 2005 5479 (zit. WBK-NR); BUNDESRAT, Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005, BBl 2005 6029 (zit. Botschaft NFA II); BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3.A., Bern 2007; BUNDESRAT, 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 (zit. Bericht Postulat Stadler); ch STIFTUNG FÜR EIDGENÖSSISCHE ZUSAMMENARBEIT, Monitoringbericht Föderalismus 2011–2013, Solothurn 2014; Bundesrat, Wirksamkeitsbericht 2012–2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, März 2014 (zit. Wirksamkeitsbericht NFA 2012–2015); BUNDESRAT, Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen, Handlungsbedarf und -möglichkeiten, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4010 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats «Rahmengesetz für die Sozialhilfe» vom 6. November 2013, 25. Februar 2015 (zit. Bericht Sozialhilfe).

Literatur

AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003; AUBERT JEAN-FRANÇOIS, La Constitution, son contenu, son usage, in: ZSR 110 (1991) II, S. 9 ff.; AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELLIER MICHEL, Droit constitutionnel Suisse, Volume I: L'Etat, 3.A., Bern 2013; BELSER EVA MARIA, Die Harmonisierung der Sozialhilfe: Braucht es neue Bundeskompetenzen, Newsletter IFF 3/2015 vom 27. August 2015 (abrufbar unter http://www.unifr.ch/ius/federalism_de/dienstleistungen/newsletter/newsletter_iff); BIAGGINI GIOVANNI, Neuer Finanzausgleich: Expertise zu diversen Rechtsfragen betreffend „Verbundaufgaben“ und „Programmvereinbarungen“, Zürich 31. August 2000 (zit. Expertise 2000); BRÜHL-MOSER DENISE, Schweizerischer Föderalismus: Ausgestaltung, Neugestaltung und Herausforderungen, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band IV: Föderalismus in Europa und der Welt, Heidelberg 2012, § 99, S. 697 ff.; EGLI PATRICIA, Der Schutz der Autonomie der Kantone: Rechtsvergleichende Aspekte, in: ZSR 2011 I, S. 365 ff.; EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A., Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3.A., Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014 (zit. Autor/-in, SG Komm. BV); FLEINER FRITZ/GIACOMETTI ZACCHARIA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949; FORSTER PETER, Eigenständigkeit der Kantone, Vorrang und Einhaltung des Bundesrechts und Bundesgarantien, in: Fleiner et al. (Hrsg.), BV – CF 2000, Die neue schweizerische Bundesverfassung, La nouvelle constitution suisse, Basel/Genf/München 2000, S. 131 ff.; HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8.A., Zürich/Basel/Genf 2012; HANGARTNER YVO, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern/Frankfurt a.M. 1974; HÄNNI PETER, Der neue Finanzausgleich und die beabsichtigte Stärkung des Föderalismus, in: Waldmann/Hänni/Belser, Föderalismus 2.0 – Denkanstöße und Ausblicke, Bern 2011, S. 87 ff.; JAAG TOBIAS, Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, in: Biaggini/Gächter/Kiener, Staatsrecht, Zürich 2011, § 12, S. 138 ff.; KNAPP BLAISE, La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et des cantons, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, § 29, S. 457 ff.; KOLLER ARNOLD/THÜRER DANIEL/DAFFLON BERNARD/EHRENZELLER BERNHARD/PFISTERER THOMAS/WALDMANN BERNHARD, Principles of Federalism, Guidelines for Good Federal Practices – a Swiss contribution, Zürich/St.Gallen, 2012; MAHON PASCAL, Droit constitutionnel, Volume I: Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure, 3.A., Basel/Neuenburg 2014; RHINOW RENÉ/ SCHEFER MARKUS, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2.A., Basel 2009; RICHLI PAUL, Zum rechtlichen Gehalt und zur Prozeduralisierung des Subsidiaritätsprinzips, in: ZSR 126 (2007) I 47 ff.; SALADIN PETER, Art. 3, in: Aubert et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1986; SCHEFER

MARKUS/HESS-KLEIN CAROLINE, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014; THALMANN URS, Subsidiaritätsprinzip und Kompetenzverteilung, in: Fleiner et al. (Hrsg.), BV – CF 2000, Die neue schweizerische Bundesverfassung, La nouvelle constitution suisse, Basel/Genf/München 2000, S. 149 ff.; TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3.A., Bern 2011; WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID, Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. Autor/-in, BSK BV); WALDMANN BERNHARD, Schranken der Bundeskompetenz in auswärtigen Angelegenheiten aus föderalistischer Sicht, in: Waldmann/Hänni/Belser, Föderalismus 2.0, Bern 2011, S. 153 ff. (zit. Föderalismus 2.0); DERS., «Bundesrecht bricht kantonales Recht». Eine Formel mit Fragezeichen, in: Rüssli/Hänni/Häggi Furrer (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag, Zürich/Basel/Genf 2012, S. 533 ff. (zit. FS Jaag); DERS., Verfassungsrechtlicher Rahmen des schweizerischen Föderalismus – nur noch Symbolik?, AJP 2013, S. 1332 ff. (zit. AJP 2013); WIGET STEFANIE, Die Programmvereinbarung, Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen, Diss. Freiburg, Bern 2012; ZIMMERLI ULRICH, Bund – Kantone – Gemeinden, in: Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Berner Tage für die juristische Praxis, BTJP 1999, Bern 2000, S. 35 ff.

Anhang 2: Schemata

I. Typologie der Bundeskompetenzen und -aufgaben

Nach dem Gegenstand (Anknüpfungspunkt) [vgl. Rz. 25 f.]

Sachbereich	Militär und Armee (Art. 60 BV) Strassenverkehr (Art. 82 BV) Banken und Versicherungen (Art. 98 BV) Landwirtschaft (Art. 104 BV) ...
Rechtsbereich	Zivilrecht und Zivilprozessrecht (Art. 122 Abs. 1 BV) Strafrecht und Strafprozessrecht (Art. 123 Abs. 1 BV) ...
Problemfeld Querschnittsmaterie	Zweitwohnungen (Art. 75b BV) Opferhilfe (Art. 124 BV) ... Aussenpolitik (Art. 54 BV) Umweltschutz (Art. 74 BV) ...

Nach den Funktionen und dem Umfang [vgl. Rz. 27 f.]

Gesetzgebung	<i>umfassende:</i>
	<i>fragmentarische:</i>
	<i>Grundsätze:</i>

- Art. 54 BV (auswärtige Angelegenheiten)
- Art. 60 BV (Militär)
- Art. 63 BV (Berufsbildung)
- Art. 74 BV (Umweltschutz)
- Art. 82 BV (Strassenverkehr)
- Art. 122 Abs. 1 BV (Zivilrecht und Zivilprozessrecht) ...

- im Schulwesen (Art. 62 Abs. 4–5 BV, Art. 63a Abs. 5, Art. 67a Abs. 2 BV)
- im Jugendsport/Sportunterricht (Art. 68 Abs. 3 BV)
- im Gesundheitsschutz (Art. 118 Abs. 2 BV)
- Steuern (Art. 128–132 BV) ...

- Art. 64a Abs. 1 BV (Weiterbildung)
- Art. 66 Abs. 1 Satz 2 i.f. BV (Ausrichtung Ausbildungsbeiträge)
- Art. 67a Abs. 3 BV (Zugang der Jugend zum Musizieren, Begabtenförderung)
- Art. 75 Abs. 1 BV (Raumplanung)
- Art. 77 Abs. 2 BV (Schutz des Waldes)
- Art. 79 BV (Fischerei und Jagd)
- Art. 88 Abs. 1 BV (Fuss- und Wanderwegnetze)
- Art. 89 Abs. 2 BV (Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien, sparsamer und rationeller Energieverbrauch)
- Art. 129 Abs. 1 BV (Steuerharmonisierung)

	<p>Sonderkategorien: <i>«Mindestvorschriften»</i>: z.B. Art. 38 Abs. 2 BV (ordentliche Einbürgerung) <i>«Harmonisierung»</i>: z.B. Art. 65 Abs. 2 BV (amtliche Register), Art. 75a Abs. 3 BV (amtliche Informationen über Grund und Boden)</p>
Einzelfallakte Verwaltungshandlungen	<p>Erwerb/Sicherung von Objekten nationaler Bedeutung (Art. 78 Abs. 3 BV) Errichtung und Betreibung öffentlicher Werke (Art. 81 BV) ...</p>
Förderung	<p>wissenschaftliche Forschung und Innovation (Art. 64 Abs. 1 BV) Mehrsprachigkeit und Minderheitssprachen (Art. 70 Abs. 3–5 BV) ...</p>

Nach den Rechtswirkungen (auf kantonale Zuständigkeiten) [vgl. Rz. 29]

ausschliessliche (ursprünglich derogatorisch)	<p>Art. 92 Abs. 1 BV (Post- und Fernmeldewesen) Art. 99 Abs. 1 BV (Geld- und Währungspolitik) Art. 133 BV (Zölle) ...</p>
konkurrierende (nachträglich derogatorisch)	<p>Art. 68 Abs. 3 BV (Jugendsport) Art. 76 Abs. 3 BV (Gewässerschutz) Art. 122 Abs. 1 BV (Zivilrecht und Zivilprozessrecht) ...</p>
parallele	<p>Art. 57 Abs. 1 BV (öffentliche Sicherheit, Schutz der Bevölkerung) Art. 63a Abs. 1 BV (Betrieb von Hochschulen) Art. 128 BV (direkte Steuern)</p> <p><i>Ferner im Kontext von Förderungskompetenzen des Bundes:</i> Art. 64 BV (Forschung) Art. 64a Abs. 2 BV (Weiterbildung) Art. 66 (Ausbildungsbeiträge) Art. 67a Abs. 1 BV (musikalische Bildung) Art. 68 Abs. 1 BV (Sport) Art. 69 Abs. 2 BV (Kultur) Art. 71 Abs. 1 BV (Film) ...</p>

Neuartige Typen [vgl. Rz. 30 ff.]

subsidiäre	= Bundeskompetenz, die vom Umfang her beschränkt (fragmentarisch) und bezüglich Rechtswirkungen (suspensiv) bedingt und konkurrierend ist.
	Zwei Anwendungsformen: <ul style="list-style-type: none"> - Vertragszwang auf Antrag interessierter Kantone (Art. 48a BV) - Bundesvorschriften, sofern die Harmonisierung bzw. Zielerreichung auf dem Koordinationsweg scheitert: <ul style="list-style-type: none"> Art. 62 Abs. 4 BV (obligatorische Schule) Art. 63a Abs. 5 BV (Hochschulwesen) Art. 67a Abs. 2 (Musikunterricht an Schulen)

II. Typologie der Zuständigkeiten und Aufgaben der Kantone

Zuständigkeiten der Kantone [vgl. Rz. 35 f.]

Grundsatz	Subsidiäre Generalkompetenz der Kantone (Art. 3 BV)
Vorbehalte kantonaler Zuständigkeiten in der Bundesverfassung	<i>Allgemeine Zuständigkeitsvorbehalte</i> («sind die Kantone zuständig») <ul style="list-style-type: none"> Art. 62 Abs. 1 BV (Schulwesen) Art. 69 Abs. 1 BV (Kultur) Art. 70 Abs. 2 Satz 1 BV (kantonale Amtssprachen) Art. 72 Abs. 1 BV (Verhältnis Kirche und Staat) ...
	<i>Punktuelle Zuständigkeitsvorbehalte</i> (im Kontext umfassender oder angesammelter fragmentarischer Bundeskompetenzen) <ul style="list-style-type: none"> Art. 56 Abs. 1 BV (Verträge mit dem Ausland) ...
	<i>Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone</i> <ul style="list-style-type: none"> Art. 59 Abs. 3 Satz 2 BV (Veranlagung und Einzug Militärsersatzabgabe) Art. 74 Abs. 3 BV (Vollzug Umweltschutzvorschriften) Art. 80 Abs. 3 BV (Vollzug Tierschutzvorschriften) Art. 128 Abs. 4 Satz 1 BV (Veranlagung und Einzug direkter Bundessteuern) ...

Aufgaben der Kantone [vgl. Rz. 37 ff.]

Grundsatz	Aufgabenautonomie der Kantone (Art. 43 BV)
<p>Innerhalb der kantonalen Zuständigkeitsbereiche («originärer Wirkungsbereich»)</p>	<p>Einschränkungen der Aufgabenautonomie durch die BV:</p> <p><i>«Pflichtaufgaben»:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Art. 57 Abs. 1 BV (öffentliche Sicherheit, Schutz der Bevölkerung) Art. 62 Abs. 2 BV (ausreichender Grundschulunterricht) Art. 62 Abs. 3 BV (ausreichende Sonderschulung für behinderte Kinder und Jugendliche bis längstens zum 20. vollendeten Altersjahr) Art. 67a Abs. 1–2 BV (musikalische Bildung) Art. 70 Abs. 3 BV (Förderung von Verständigung und Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften) Art. 75 Abs. 1 BV (Raumplanung)¹⁶⁶ Art. 94 Abs. 3 BV (günstige Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft) Art. 117a Abs. 1 BV (medizinische Grundversorgung) Art. 124 BV (Opferhilfe) ... <p><i>Grundrechtsverwirklichung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Art. 35 BV <p><i>Berücksichtigungs- und Förderungspflichten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Art. 67 Abs. 1 BV (Kinder und Jugendliche) Art. 94 Abs. 2–3 BV (Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft, Wohlfahrtssicherung, wirtschaftliche Sicherheit der Bevölkerung, Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft) (...) <p><i>Koordinationspflichten</i> mit dem Bund und den Kantonen:</p> <ul style="list-style-type: none"> Art. 57 Abs. 2 BV (innere Sicherheit) Art. 61a Abs. 1 BV (Bildungsraum mit hoher Qualität und Durchlässigkeit) Art. 63a Abs. 3 BV (Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen) ... <p><i>Zielbestimmungen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Art. 41 BV (Sozialziele) Art. 89 Abs. 1 BV (energiepolitische Ziele) ...
<p>Innerhalb der Bundeszuständigkeiten («übertragener Wirkungsbereich»)</p>	<p>Aufgaben, die der Bund den Kantonen zur Umsetzung überträgt (Art. 46 BV), bleiben Bundesaufgaben. «Kantonal» ist nur die Umsetzung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Tätigwerden der Kantone in eigenem Namen und (grundsätzlich) auf eigene Rechnung – Vollzugshandlungen der Kantone sind nicht dem Bund zurechenbar (Anwendung des kantonalen Datenschutzrechts, des (inter)kantonalen Beschaffungsrechts, des kantonalen Verantwortlichkeitsrechts, des kantonalen Verwaltungsverfahrens, usw.)

¹⁶⁶ Wo der Bund allerdings gestützt auf seine Grundsatzgesetzgebungskompetenz (Art. 75 Abs. 1 BV) detaillierte Regelungen erlassen hat, werden die Kantone in Erfüllung einer Bundesaufgabe (Art. 46 BV) tätig (vgl. oben Rz. 22 i.f.).

III. Typologie der gemeinsamen Aufgaben von Bund und Kantonen

«Echte» («förmliche») Gemeinschaftsaufgaben [vgl. Rz. 43 f.]

Die heutige BV sieht **keine «echten» Gemeinschaftsaufgaben** *stricto sensu* vor.

Zusammenarbeit im Rahmen bestehender Zuständigkeiten [vgl. Rz. 45 ff.]

<i>Einfache</i> Koordinations- und Kooperationspflichten	Im Bereich <i>paralleler</i> Zuständigkeiten: Art. 57 Abs. 2 BV (innere Sicherheit) Art. 94 Abs. 2–3 BV (Wohlfahrtssicherung, wirtschaftliche Sicherheit der Bevölkerung, Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft) ...
	Bei <i>fragmentarischen</i> Bundeszuständigkeiten: z.B. im Gesundheitswesen (Art. 118 BV)
	Materien mit <i>ineinander verschachtelten</i> Zuständigkeiten z.B. Art. 75 Abs. 2 BV (Raumplanung), Art. 106 Abs. 7 BV (Geldspiele)
Koordinations- und Kooperationspflichten mit <i>Ziel- und Programmvorgaben</i>	Koordinations- und Kooperationspflicht für Bund und Kantone im Hinblick auf das verfassungsrechtlich verbindliche Ziel eines gesamthaft gesteuerten Bildungsraums von hoher Qualität und Durchlässigkeit (Art. 61a BV, Art. 63a Abs. 3 BV).

Verbundaufgaben [vgl. Rz. 51 ff.]

Begriff	Eine Verbundaufgabe im Sinne der NFA liegt dann vor, wenn die Verantwortung für die Finanzierung der Aufgabenerfüllung von Bund und Kantonen gemeinsam getragen wird.
Im Kontext der Umsetzung von Bundesrecht (Art. 46 BV)	<ul style="list-style-type: none"> - Amtliche Vermessung (Art. 75a BV, Art. 38 GeolG) - Gewässerschutz (Art. 76 Abs. 3 BV, Art. 61, 62a Abs. 2 und 4, 64 Abs. 1 und 3, 65 Abs. 1 GSchG) - Hochwasserschutz (Art. 76 Abs. 1 und 3 sowie Art. 86 Abs. 3 lit. d BV, Art. 6 ff. WBG) - Wald (Art. 77 BV, Art. 35 ff. WaG) - Natur- und Heimatschutz (Art. 78 Abs. 3 BV, Art. 13, 16a, 18d, 23c NHG) - Jagd (Art. 79 BV, Art. 11 Abs. 6 und Art. 13 Abs. 3 JSJG) - Fischerei (Art. 79 BV, Art. 12 BGF) - Massnahmen Umwelt- und Landschaftsschutz, die der Strassenbau notwendig macht (Art. 86 Abs. 3 lit. d BV, Art. 50 USG) - Öffentlicher Regionalverkehr (Art. 87 BV, Art. 49 ff. EBG) - Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen (Art. 104 BV, Art. 97a LwG) - Ergänzungsleistungen (Art. 112a BV, Art. 13 ELG) - Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (Art. 117 BV, Art. 65 f. KVG)

Im Kontext der Finanzhilfen in kantonalen Aufgabenbereichen (Mindeststandards des Bundes) ¹⁶⁷	<ul style="list-style-type: none">- Ausbildungsbeiträge im tertiären Bildungsbereich (Art. 66 BV, Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich [Ausbildungsbeitragsgesetz])- Agglomerationsverkehr (Art. 86 Abs. 3 lit. b^{bis} BV, Art. 17a–d Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe [MinVG])- Hauptstrassen (Art. 86 Abs. 3 lit. c BV, Art. 12 ff. MinVG)- Straf- und Massnahmenvollzug (Art. 123 Abs. 3 BV, Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug [LSMG])
--	---

¹⁶⁷ Hier handelt es sich höchstens *de facto* um Verbundaufgaben. Der Bund knüpft zwar an die Ausrichtung von Finanzhilfen bestimmte (auch materielle) Voraussetzungen. Die betreffenden Sachbereiche unterstehen aber weiterhin der kantonalen Regelungszuständigkeit; kantonale Regelungen, welche mit den für die Ausrichtung von Finanzhilfen geltenden Vorgaben des Bundes in Widerspruch stehen, werden nicht derogiert (vgl. Art. 49 Abs. 1 BV); sie haben aber zur Folge, dass die Kantone keine Finanzhilfen erhalten. Vgl. zum Ganzen auch Rz. 57.