



Die Verbundaufgabe

ANGELIKA SPIESS, MLaw, Rechtsanwältin*

Heute werden knapp zwanzig Aufgabenbereiche aufgrund ihrer gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Kantone der Kategorie «Verbundaufgaben» zugewiesen. Der nachfolgende Beitrag geht der Frage nach, was «Verbundaufgaben» sind, wer für «Verbundaufgaben» zuständig ist und welche Grundsätze für deren Umsetzung und Finanzierung gelten.

Inhalt

Die Verbundaufgabe.....	1
I. «Verbundaufgaben» in der politischen Debatte	2
II. Ursprung und Bedeutung der «Verbundaufgaben».....	2
III. Wer ist für «Verbundaufgaben» zuständig?.....	3
1. Gemeinsame Finanzierung – gemeinsame Zuständigkeit?	3
2. «Verbundaufgaben» in Bundes- und Kantonszuständigkeit	4
IV. Grundsätze zur Finanzierung von «Verbundaufgaben».....	4
1. Programmvereinbarungen zur «Verbundfinanzierung» für die Erfüllung von Bundesaufgaben durch die Kantone.....	5
2. Programmvereinbarungen zur «Verbundfinanzierung» für Aufgaben in kantonaler Zuständigkeit.....	5
V. Schlussbemerkung	7
Bibliographie.....	8

I. «Verbundaufgaben» in der politischen Debatte

Der Begriff «Verbundaufgabe» tauchte erstmals im Zuge der NFA-Reform auf, die im Jahre 2008 in Kraft trat. Seit dieser grundlegenden Reform zur Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung wurden weitere Aufgabenbereiche als «Verbundaufgaben» ausgeschieden und neue Diskussionen zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen lanciert. Auf Bundesebene wird derzeit eine umfassende Analyse der bestehenden Verbundaufgaben vorgenommen, die durch die Motion «Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen» (13.3363) angeregt wurde. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) führt ihrerseits ein Projekt zur «Überprüfung der Aufgabenteilung Bund – Kantone» durch. Den Anstoss für dieses Projekt gaben die im Monitoringbericht «Föderalismus 2011–2013» aufgezeigten Probleme der zunehmenden Verflechtung von Bundes- und Kantonsaufgaben¹. Als Projektgrundlage wurde dazu vorgängig ein Gutachten von BERNHARD WALDMANN zur Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat eingeholt, auf das sich der vorliegende Beitrag stützt².

II. Ursprung und Bedeutung der «Verbundaufgaben»

Als «Verbundaufgaben» wurden anlässlich der NFA-Reform diejenigen Aufgabenbereiche bezeichnet, die sich im Zuge der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung weder eindeutig dem Bund noch den Kantonen zuweisen liessen. Es handelt sich um eine sehr heterogene Kategorie von Aufgaben, deren verbindendes Merkmal die *gemeinsame Finanzierung der Aufgabenerfüllung* durch Bund und Kantone bildet. Es war folglich einzig der Finanzierungsaspekt, der zur Bezeichnung als «Verbundaufgaben» führte.

Im Einzelnen wurden zunächst 12, später 16³ «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 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).

* Angelika Spiess ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Föderalismus der Universität Freiburg (angelika.spiess@unifr.ch).

¹ Siehe zu weiteren Ausführungen dazu den Newsletter der KdK vom 18.12.2015 (2/2015).

² WALDMANN BERNHARD, Gutachten des Institut für Föderalismus (IFF), Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat, Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen, Freiburg, Dezember 2015.

³ Botschaft NFA II, BBl 2005 6075. Je nach Zählweise (im Bereich des Natur- und Heimatschutz) gelangt man auch auf 17 Verbundaufgaben (vgl. WIGET, S. 101 f.). Unter Einschluss der Hochschul- und Fachhochschulförderung sowie der Berufsbildung sind es 20 Verbundaufgaben, die nach Inkrafttreten der NFA-Reform um drei weitere Bereiche auf 23 Verbundaufgaben erweitert wurden (vgl. EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT, S. 6).

Seit der Annahme der NFA-Reform hat der Bundesgesetzgeber in weiteren Bereichen eine gemeinsame Finanzierung durch Bund und Kantone nach dem Konzept der «Verbundaufgabe» vorgesehen, so z.B. für den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen⁴ oder im Bereich der Regionalpolitik⁵.

III. Wer ist für «Verbundaufgaben» zuständig?

1. Gemeinsame Finanzierung – gemeinsame Zuständigkeit?

Die Wortschöpfung «*Verbundaufgabe*» kann den Eindruck erwecken, dass der damit bezeichnete Aufgabenbereich nicht nur von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert wird, sondern auch in ihrer gemeinsamen Zuständigkeit steht. Gerade Aufgabenbereiche mit einer engen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, wie z.B. die Bildung, werden im Sprachgebrauch nicht selten als «Verbundaufgaben», «gemeinsame Aufgaben» oder «Gemeinschaftsaufgaben» bezeichnet.

Tatsächlich ist der Begriff «*Aufgabe*» gemäss der verfassungsrechtlichen Terminologie untrennbar mit der jeweiligen «*Zuständigkeit*» oder «*Kompetenz*» einer Staatsebene verbunden. Die schweizerische Bundesverfassung sieht diesbezüglich eine *Zweiteilung der Zuständigkeiten* zwischen Bund und Kantonen vor, die dazu führt, dass eine bestimmte Aufgabe stets – umfassend oder je für Teilbereiche – entweder dem Zuständigkeitsbereich des Bundes oder demjenigen der Kantone zugeordnet werden kann⁶. Durch eine Verfassungsänderung könnte im Prinzip eine gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Kantonen als dritte Zuständigkeitskategorie in die Bundesverfassung aufgenommen werden. Bislang wurde jedoch von der Einführung einer gemeinsamen Zuständigkeit der beiden Staatsebenen abgesehen und an der binären Zuständigkeitsordnung – entweder Bundes- oder Kantonszuständigkeit – festgehalten. Da die Bundesverfassung *keine gemeinsame Zuständigkeit* von Bund und Kantonen für bestimmte Aufgabenbereiche vorsieht, bestehen auch *keine «echten» Gemeinschaftsaufgaben*.

Für Aufgabenbereiche mit paralleler Zuständigkeit von Bund und Kantonen wird bisweilen allerdings eine Pflicht zur Koordination oder Kooperation statuiert (wie z.B. im Sicherheits- oder Bildungsbereich). Das daraus resultierende Zusammenwirken von Bund und Kantonen kommt im Endeffekt einer «Gemeinschaftsaufgabe» recht nahe.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass «Verbundaufgaben» nicht einer gemeinsamen Zuständigkeit von Bund und Kantonen entspringen und auch keine «echten» Gemeinschaftsaufgaben darstellen. Gleichwohl kooperieren Bund und Kantone bei der Aufgabenerfüllung, indem sie diese Aufgaben im «Verbund» finanzieren. Es wäre darum sinnvoll, die gemeinsame Aufgabenfinanzierung als «*Verbundfinanzierung*» anstelle von «Verbundaufgabe» zu bezeichnen.

⁴ Vgl. Art. 39 Bundesgesetz über Geoinformation vom 5. Oktober 2007 (Geoinformationsgesetz, GeoIG; SR 510.6) sowie Art. 20 ff. Verordnung über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen vom 2. September 2009 (ÖREBKV; SR 510.622.4).

⁵ Vgl. Art. 11 Bundesgesetz über Regionalpolitik vom 6. Oktober 2006 (SR 901.0).

⁶ Gemäss dem in Art. 42 BV verankerten Prinzip der Einzelermächtigung weist die Bundesverfassung dem Bund in abschliessender Weise Zuständigkeiten (Kompetenzen) und Aufgaben zu. Für alle nicht dem Bund zugewiesenen Bereiche bleiben die Kantone zuständig (Art. 3 und Art. 43 BV). Für einige Aufgabenbereiche sind dabei beide Staatsebenen parallel zuständig (z.B. für die innere Sicherheit, Art. 57 BV).

2. «Verbundaufgaben» in Bundes- und Kantonszuständigkeit

Die zuständige Staatsebene für einen bestimmten Aufgabenbereich lässt sich in aller Regel der entsprechenden Verfassungsbestimmung entnehmen oder daraus ableiten. Diese gibt Aufschluss darüber, ob eine Aufgabe im Kompetenzbereich des Bundes oder der Kantone liegt bzw. ob unterschiedliche Zuständigkeiten für Teilbereiche bestehen. Für Aufgaben mit «Verbundfinanzierung» gelten die gleichen Grundsätze bezüglich der Zuständigkeiten.

Von den als «Verbundaufgaben» bezeichneten Aufgabenbereichen ist die Mehrheit der *Zuständigkeit des Bundes* zuzuordnen. Daher erfolgt die «Verbundfinanzierung» dieser Aufgaben im Kontext der Umsetzung von Bundesrecht nach Art. 46 BV. Zu dieser Gruppe von «Verbundaufgaben» zählen die amtliche Vermessung (Art. 75a BV), der Gewässerschutz (Art. 76 Abs. 3 BV), der Hochwasserschutz (Art. 76 Abs. 1 und 3 sowie Art. 86 Abs. 3 lit. d BV), der Wald (Art. 77 BV), der Naturschutz (Art. 78 BV), die Jagd (Art. 79 BV), die Fischerei (Art. 79 BV), Massnahmen zum Umwelt- und Landschaftsschutz, die der Strassenbau notwendig macht (Art. 86 Abs. 3 lit. d BV), der öffentliche Regionalverkehr (Art. 87 BV), landwirtschaftliche Strukturverbesserungen (Art. 104 BV), Ergänzungsleistungen (Art. 112a BV) sowie die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (Art. 117 BV).

Unter den «Verbundaufgaben» finden sich vereinzelt auch Aufgabenbereiche, die in kantonaler Zuständigkeit liegen und für die der Bund lediglich über eine Förderungskompetenz für seine Mitfinanzierung verfügt. Dem Bund kommt bei der Umsetzung dieser Aufgaben nur ein sehr begrenztes Mitspracherecht zu; er kann nur indirekt über die Vorgaben zur Ausrichtung der Bundesfinanzhilfen Einfluss auf die Aufgabenerfüllung nehmen. Die gemeinsame Finanzierung dieser «Verbundaufgaben» ist daher im Kontext der Umsetzung von Kantonsaufgaben nach Art. 43 BV abzuwickeln. Zu dieser Gruppe von «Verbundaufgaben» gehören die Ausbildungsbeiträge im tertiären Bildungsbereich (Art. 66 BV), der Agglomerationsverkehr (Art. 86 Abs. 3 lit. bbis BV), die Hauptstrassen (Art. 86 Abs. 3 lit. c BV) sowie der Straf- und Massnahmenvollzug (Art. 123 Abs. 3 BV).

IV. Grundsätze zur Finanzierung von «Verbundaufgaben»

Die gemeinsame Finanzierung der als «Verbundaufgaben» bezeichneten Aufgabenbereiche orientiert sich, wie bereits erwähnt, *je nach Kompetenzhoheit* für die jeweilige Aufgabe an *unterschiedlichen Grundsätzen*. So erfolgt die Finanzierung von Aufgaben in Bundeszuständigkeit im Kontext von Art. 46 BV, während die Mitfinanzierung des Bundes für Aufgaben in kantonaler Zuständigkeit (Art. 43 BV) auf eine Förderungskompetenz abstützt sein muss. Der wesentliche Unterschied zwischen der Finanzierung von Aufgaben in Bundes- und solchen in Kantonszuständigkeit bildet dabei die Einflussnahme des Bundes, die er über Vorgaben zur Umsetzung und zur Mitfinanzierung ausüben kann. Infolge der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung ist der Einfluss des Bundes im kantonalen Zuständigkeitsbereich stark eingeschränkt.

Die Mitfinanzierung des Bundes kann in Form eines staats- oder verwaltungsrechtlichen Vertrages oder durch eine hoheitliche Verfügung festgelegt werden⁷. Als spezifische Zusammenarbeits- und

⁷ Vgl. Art. 16 Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1).

Finanzierungsform wurde im Zuge der NFA-Reform die sog. *Programmvereinbarung*⁸ in die Bundesverfassung aufgenommen (Art. 46 Abs. 2 BV). Der Bund übernimmt dabei die strategische Führung der Umsetzung durch Programmvorgaben, während die Kantone für die operative Umsetzung gemäss Programmvorgaben entsprechende Bundesbeiträge erhalten. Die Programmvereinbarung stellt eine von mehreren Möglichkeiten dar, wie die kantonale Umsetzung und Finanzierung einer Bundesaufgabe gesteuert werden kann. Der Abschluss einer Programmvereinbarung wird insbesondere dann in Betracht gezogen, wenn die Umsetzung einer Bundesaufgabe das Erbringen einer konkreten kantonalen Leistung beinhaltet, die von Bund und Kantonen plan- und aushandelbar ist⁹.

Da die Anwendung von Programmvereinbarungen im Rahmen der NFA-Reform insbesondere auch für Aufgaben in Betracht gezogen wurde, die aufgrund der gemeinsamen Finanzierung von Bund und Kantonen der Kategorie «Verbundaufgaben» zugewiesen wurden¹⁰ und die beiden Begriffe bisweilen auch bedeutungsgleich verwendet wurden, soll nachfolgend der Einsatz dieses Instrumentes zur gemeinsamen Finanzierung von Aufgaben in Bundes- und Kantonszuständigkeit näher beleuchtet werden.

1. Programmvereinbarungen zur «Verbundfinanzierung» für die Erfüllung von Bundesaufgaben durch die Kantone

Die Mehrheit der «Verbundaufgaben» ist der Zuständigkeit des Bundes zuzuordnen; deren Finanzierung erfolgt daher im Kontext der Umsetzung von Bundesrecht (Art. 46 BV), zu dessen Instrumentarium auch die Programmvereinbarung zählt (Art. 46 Abs. 2 BV). Im Bereich der «Verbundaufgaben» kommt diese spezifische Finanzierungsform bei rund der Hälfte der Aufgabenbereiche zum Einsatz. Dazu zählen insbesondere die amtliche Vermessung, der Natur- und Landschaftsschutz, der Wald, die Jagd, der Hochwasserschutz sowie der Lärmschutz¹¹.

2. Programmvereinbarungen zur «Verbundfinanzierung» für Aufgaben in kantonaler Zuständigkeit

Zu den «Verbundaufgaben» zählen vereinzelt auch Aufgabenbereiche, die im kantonalen Kompetenzbereich liegen. Die Mitfinanzierung des Bundes erfolgt daher nach den Grundsätzen, die für die Ausrichtung von Finanzhilfen des Bundes für die Umsetzung von Kantonsaufgaben gelten (Art. 43 BV).

Gemäss dem Subventionengesetz (SuG)¹² – als Verfahrensgesetz zur Ausrichtung von Bundessubventionen – ist eine Anwendung der Programmvereinbarung zur Ausrichtung von Bundesfinanzhilfen im Bereich kantonaler Aufgaben nicht ausgeschlossen. Es wird dazu ausgeführt, dass Finanzhilfen¹³

⁸ «Als Programmvereinbarungen werden die Verträge zwischen Bund und Kanton über die finanziellen Leistungen des Bundes und die zu erbringenden Leistungen im Kanton bezeichnet. [...]» (BUNDESAMT FÜR UMWELT BAFU, Glossar zu «Programmvereinbarung», S. 17).

⁹ Vgl. EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT, S. 8 f.

¹⁰ Botschaft NFA I, BBl 2001 2462; Botschaft NFA II, BBl 2005 6126.

¹¹ Vgl. dazu die Aufzählungen bei EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT, S. 7 sowie bei WIGET, S. 106.

¹² Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionengesetz, SuG; SR 616.1).

¹³ «Finanzhilfen» sind Bundesbeiträge, die u.a. für die Erfüllung von Kantonsaufgaben ausgerichtet werden (vgl. Art. 3 Abs. 1 SuG).

und Abgeltungen¹⁴ des Bundes an die Kantone in der Regel im Rahmen von Programmvereinbarungen gewährt werden¹⁵. Dazu ist jedoch anzumerken, dass das Instrument der Programmvereinbarung primär zur Umsetzung und Finanzierung von Bundesaufgaben vorgesehen wurde. Sein Konzept, insbesondere die Führungsrolle des Bundes mit dem Ziel einer landesweiten Steuerung, ist auf Aufgaben im kantonalen Zuständigkeitsbereich kaum übertragbar und steht im Widerspruch zur verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung.

In der Praxis wird bei Aufgabenbereichen aus dem kantonalen Kompetenzbereich zuweilen von einer Umsetzung und Finanzierung mittels Programmvereinbarung gesprochen. Dies dürfte auf einen unpräzisen Sprachgebrauch oder eine begriffliche Verwechslung zurückzuführen sein (z.B. mit *Agglomerationsprogrammen* oder *Leistungsvereinbarungen*).

Von Programmvereinbarungen abzugrenzen sind kantonale *Programme* im Sinne von *Planungsinstrumenten*, deren Erstellung eine Voraussetzung zur Ausrichtung von Finanzhilfen des Bundes bilden kann. So werden zum Beispiel Finanzhilfen des Bundes im Bereich des Agglomerationsverkehrs¹⁶ nur ausgerichtet, wenn ein entsprechendes *Agglomerationsprogramm* durch den Kanton bzw. die Trägerschaften erstellt wurde und dieses den bundesrechtlichen Mindestanforderungen Rechnung trägt¹⁷. Die Bundesfinanzhilfen für den Agglomerationsverkehr werden jedoch basierend auf einer Leistungsvereinbarung (Art. 16 Abs. 2 SuG) – und nicht im Rahmen einer Programmvereinbarung (Art. 16 Abs. 3 SuG) – ausgerichtet¹⁸.

Aus den Bundesfinanzhilfen im Agglomerationsverkehr wird auch ersichtlich, dass Programmvereinbarungen nicht mit *Leistungsvereinbarungen* als *öffentlich-rechtliche Verträge*¹⁹ zur Ausrichtung von Finanzhilfen gleichzusetzen sind. Solche Leistungsvereinbarungen sind namentlich zur Ausrichtung von Bundesbeiträgen im Straf- und Massnahmenvollzug vorgesehen²⁰. Für diesen Aufgabenbereich in kantonaler Zuständigkeit verfügt der Bund über eine freiwillige Unterstützungskompetenz (Art. 123 Abs. 3 Satz 2 BV). Aufgrund der daraus resultierenden gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Kantone gilt der Straf- und Massnahmenvollzug als «Verbundaufgabe».

In den einschlägigen Sacherlassen zur Ausrichtung von Finanzhilfen des Bundes wird der Terminus «Programmvereinbarung» nur ausnahmsweise verwendet. Soweit ersichtlich kommt diese spezifische Umsetzungs- und Finanzierungsform denn auch nur im Zusammenhang mit «Verbundaufgaben» zur Anwendung (so z.B. im Heimatschutz und der Denkmalpflege²¹ oder in der Struktur- bzw. Regionalpolitik²²).

¹⁴ «Abgeltungen» sind Bundesbeiträge, die für die Erfüllung von Bundesaufgaben ausgerichtet werden (vgl. Art. 3 Abs. 2 SuG).

¹⁵ Vgl. Art. 16 Abs. 3 SuG.

¹⁶ Vgl. Art. 86 Abs. 3 lit. b^{bis} BV.

¹⁷ Vgl. Art. 17c Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe vom 22. März 1985 (MinVG; SR 725.116.22).

¹⁸ EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVE, S. 15.

¹⁹ Siehe zu den klassischen Anwendungsfällen von Leistungsvereinbarungen Art. 16 Abs. 2 SuG.

²⁰ Eine andere Meinung vertritt WIGET, die Programm- und Leistungsvereinbarungen im Straf- und Massnahmenvollzug gleichzusetzen scheint, obschon der Begriff der Programmvereinbarung weder im einschlägigen Gesetz (LSMG) noch in der zugehörigen Verordnung (LSMV) erwähnt wird (WIGET, S. 106).

²¹ Der Natur- und Heimatschutz nach Art. 78 BV gilt als «Verbundaufgabe». Während der Naturschutz in Bundeszuständigkeit liegt, sind für den Heimatschutz und die Denkmalpflege grundsätzlich die Kantone zuständig. Die Ausrichtung von Bundesfinanzhilfen ist in diesem Bereich gleichwohl an Programmvereinbarungen geknüpft (vgl. Art. 13 Abs. 1, Art. 23k Abs. 1 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 [NHG; SR 451]).

²² Der Bund verfügt im Bereich der Strukturpolitik über eine Förderungskompetenz für wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden, Wirtschaftszweige und Berufe (Art. 103 BV). Im darauf basierenden Bundesgesetz über Regi-

Bei den restlichen «Verbundaufgaben», die in kantonaler Zuständigkeit liegen, wurde aus folgenden Gründen keine Programmvereinbarung abgeschlossen:

- Für die Aufgabenbereiche *Agglomerationsverkehr* und *Straf- und Massnahmenvollzug* war die Umsetzung durch Programmvereinbarung aufgrund der interkantonalen Zusammenarbeit nicht sinnvoll; Programmvorgaben des Bundes hätten angesichts der bestehenden konkordatsrechtlichen Regelungen keine strategische Führung mehr erlaubt und zu einer Überregulierung geführt.
- Im Falle der *Ausbildungsbeiträge im tertiären Bildungsbereich* ist die Ausrichtung der Finanzhilfen bundesrechtlich abschliessend festgelegt und somit nicht mehr im Rahmen einer Programmvereinbarung aushandelbar.
- Schliesslich wurde die Programmvereinbarung auch nicht zur gemeinsamen Finanzierung der *Hauptstrassen* in Betracht gezogen. Die Steuerung des Bundes ist in diesem Bereich auf die Festlegung des Netzes beschränkt und seine Mitfinanzierung durch einen Verteilschlüssel festgelegt. Es besteht daher kein Bedarf, den Umfang der Bundesbeiträge oder die Ziele der Aufgabenerfüllung mittels Programmvereinbarung festzulegen²³.

Zusammenfassend kann somit für die Aufgabenerfüllung im kantonalen Zuständigkeitsbereich festgehalten werden, dass die Mitfinanzierung des Bundes nur in Ausnahmefällen an eine Programmvereinbarung geknüpft wird. Aus kompetenzrechtlicher Sicht ist diese Faktenlage zu begrüessen. Gleichwohl erstaunt es wenig, dass ausgerechnet «Verbundaufgaben» das Einfallstor bildeten, um den Bundeseinfluss über Programmvorgaben in den kantonalen Zuständigkeitsbereich auszuweiten.

V. Schlussbemerkung

Die Einführung des Begriffs «Verbundaufgaben» zur Bezeichnung von Aufgabenbereichen, die von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert werden, wurde im Rahmen der NFA-Reform aus einer reinen Finanzierungsoptik heraus vorgenommen. Bereits damals liess sich der Begriff «Verbundaufgabe» nicht in die kompetenzrechtliche Terminologie der Bundesverfassung einordnen. Im heutigen Sprachgebrauch wird er zuweilen mit einer «gemeinsamen Aufgabe» gleichgesetzt, obschon es gemäss der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung weder eine gemeinsame Zuständigkeit noch daraus resultierende «echte» Gemeinschaftsaufgaben gibt. Es erscheint daher sinnvoll, für gemeinsam finanzierte Aufgabenbereiche auf den Begriff «Verbundfinanzierung» auszuweichen. Bei der «Verbundfinanzierung» sind – je nach zuständiger Staatsebene – die Grundsätze für die Umsetzung von Bundesrecht oder diejenigen für die Umsetzung von Aufgaben im kantonalen Zuständigkeitsbereich massgebend. Die Bezeichnung als «Verbundaufgaben» ändert daher nichts an den kompetenzrechtlichen Vorgaben zu deren Umsetzung und Finanzierung.

onalpolitik wird festgehalten, dass die Bundesfinanzhilfen zur Unterstützung von regionalen Massnahmen im Rahmen von Programmvereinbarungen ausgerichtet werden (Vgl. Art. 11 i.V.m. Art. 4–6 Bundesgesetz über Regionalpolitik vom 6. Oktober 2006 [SR 901.0]).

²³ Vgl. zum Ganzen Eidgenössisches Finanzdepartement, S. 6 ff.

Bibliographie

Bundesamt für Umwelt BAFU, Handbuch «Programmvereinbarungen im Umweltbereich», Bern 2011; Bundesrat, Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2001 2291 (zit. Botschaft NFA I); 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); Eidgenössisches Finanzdepartement, Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen, Beitrag zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012–2015, März 2014; Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVE, Erläuterungen der Leistungsvereinbarung für das Agglomerationsprogramm, Teil Verkehr und Siedlung, 2. Generation, 18.11.2014; Wiget Stefanie, Die Programmvereinbarung, Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen, Diss. Freiburg, Bern 2012.